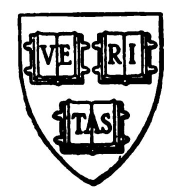



VE
RI
TAS

LA PROTECTION PAR LES PRIMES

LA

PROTECTION PAR LES PRIMES

THÉORIE ET HISTOIRE DES PRIMES
PRIMES A LA MARINE MARCHANDE
PRIMES A LA SÉRICICULTURE ET A LA FILATURE
DE LA SOIE
PRIMES A L'EXPORTATION DES SUCRES

PAR

A. DE LAVISON

DOCTEUR EN DROIT

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

LA PROTECTION PAR LES PRIMES

INTRODUCTION

DÉFINITIONS ET BUT DE L'OUVRAGE.

On appelle « primes » en économie politique, des allocations au moyen desquelles l'État soutient certaines industries naissantes ou d'autres plus anciennes qui végètent ou périclitent.

Ces primes sont de deux sortes : les primes à la production et les primes à l'exportation.

Bien que le but commun de ces deux classes de primes soit de favoriser la production nationale, il faut se garder de les confondre car elles diffèrent totalement quant à leurs cas d'application.

L'objet de la prime à la production proprement dite est de défendre les industries indigènes contre la concurrence que leur fait l'étranger sur le marché national. Elle donne des forces aux entrepreneurs d'un pays pour conserver la clientèle de leurs compatriotes, malgré les sollicitations dont ceux-ci sont l'objet de la part de l'industrie étrangère. On a droit à ces primes dès que l'on produit dans les conditions requises par la loi qui les établit.

La prime à l'exportation poursuit un tout autre objectif,

elle se propose de faire acquérir ou conserver à l'industrie nationale la prépondérance sur les divers marchés du monde. Le fait seul de produire une marchandise déterminée ne suffit pas, il faut produire en vue de l'exportation et l'on ne reçoit l'appui de l'État qu'autant qu'il y a expédition au delà des frontières.

En d'autres termes, si le moyen est le même, si le but des deux primes est de favoriser les entreprises indigènes, il y a cependant entre elles cette différence fondamentale, que dans un cas c'est pour se réserver le marché national que l'on combat, dans l'autre ce sont les marchés extérieurs que l'on veut disputer.

Primes à la production et primes à l'exportation ont été, en France et à l'étranger, l'objet d'applications exceptionnelles dans le passé. De nos jours tout en conservant leur caractère de mesures spéciales, elles semblent, chez nous comme au dehors, tendre à devenir d'un usage plus fréquent. Faut-il s'en réjouir ou s'en plaindre ?

Les esprits sont très divisés sur la valeur économique du système. Suivant l'école ou le clan, les primes sont ruine ou richesse, sage prévoyance ou indigne duperie.

Beaucoup les combattent au nom du Droit. Quoi de plus injuste, disent-ils, que de subventionner ainsi les uns en surimposant fatalement par contre-coup les autres !

L'école classique de son côté les repousse comme entachées de protectionnisme et considère leur adoption comme un pas marqué vers l'État-Providence, vers le socialisme.

D'autres enfin voient avec elles nos budgets courir au déficit à la suite de sacrifices dont on ne peut mesurer l'étendue, et d'ailleurs incapables de soutenir les industries que l'on veut relever.

Je me propose dans l'étude qui va suivre de chercher

la place exacte à laquelle peut prétendre le système des primes. Est-il susceptible de rendre à la fortune publique des services réels ou ne peut-il que lui faire du mal ?

Faut-il s'en servir ou l'éliminer ?

Pour trouver les réponses qu'il faut faire à chacune de ces questions j'userai de deux moyens d'investigation : comparer ce procédé à d'autres et voir, par diverses applications qui en ont été faites, les résultats qu'il a donnés et ceux qu'on peut en attendre.

LE SYSTÈME DES PRIMES ET LE PROTECTIONNISME.

Les primes doivent-elles être classées parmi les procédés protecteurs ? La plupart des auteurs n'hésitent pas à dire « oui » et cependant au cours des discussions de lois relatives à leur établissement, le caractère protecteur leur a été, dans quelques cas, dénié sans discussion.

C'est qu'en effet une observation s'impose. Théoriquement on doit distinguer parmi les allocations fournies par l'État à l'industrie privée, les subventions qui sont le paiement d'un service rendu, et les primes qui sont données pour soutenir une entreprise utile. Les deux choses sont tout à fait différentes, mais dans la pratique elles se trouvent parfois plus ou moins intimement mêlées. On appellera subventions, des sommes que beaucoup s'accordent à considérer comme exagérées par rapport aux services rendus, et qui agissent par leur surplus comme primes pour le développement des industries qui en bénéficient. Par contre, on donnera uniformément le nom de primes à des allocations qui sont en partie le paiement de services ou qui sont la restitution de droits perçus (1).

En d'autres termes, toutes les primes n'en portent pas le nom, et ce nom est parfois donné à des sommes qui

(1) « Quelquefois ce qu'on nomme prime n'est autre chose qu'une restitution de droits, et par conséquent n'est pas susceptible des mêmes objections que a prime proprement dite. » Ad. Smith, *Richesse des Nations*, livre IV, ch. V.

n'en sont point ; mais abstraction faite de ces cas, la prime est bien un procédé protecteur, puisqu'elle est un des nombreux moyens qui sont à la disposition de l'État pour venir en aide aux industries qu'il veut secourir.

IDÉE DE LA PROTECTION EN GÉNÉRAL.

Libre-échange et protectionnisme. — Règle et exception.

Les primes étant un procédé protecteur, il est indispensable, avant de les admettre en principe, de voir d'abord, s'il est des cas où la protection peut être acceptée.

La protection d'une manière générale, c'est l'État intervenant pour défendre une industrie menacée par la concurrence étrangère.

L'État doit-il remplir ce rôle ? C'est ce que nie le libre-échange et affirment les protectionnistes.

Protectionnisme ! Quel mot plein de rêves pour les uns et de cauchemars pour d'autres.

Synonyme là-bas de sauvegarde, soutien, rempart tutélaire, il n'évoque ici la pensée que de barrières, entraves et gêne.

Qui a raison dans tout cela, à quelle doctrine se rallier ? Je n'ai pas l'intention de soulever à nouveau la querelle des deux écoles, ni d'aligner leurs arguments pour leur faire se livrer, dans les pages qui vont suivre, une bataille mille fois combattue, je veux seulement fixer dans quelles limites on peut et doit admettre la protection et par suite les primes.

Il est absurde de dire qu'un gouvernement doit assister impassible à la ruine d'industries indispensables à la nation qu'il dirige, et il l'est tout autant, dans la crainte de voir tarir ces sources de richesses, de fermer aveuglément

la porte à celles venant du dehors qui importeraient l'abondance dans le pays.

Mais doit-on opter fatalement pour un de ces extrêmes ? Je ne le crois pas ; l'application outrée de théories absolues donne souvent de bien piètres résultats dans la pratique, car la vérité n'est pas à poste fixe du côté de la liberté ou de celui de la protection, et il faut dans chaque cas chercher quel est, des deux principes, celui dont l'application est la plus opportune.

C'est là cependant une opinion intermédiaire, or les moyens termes, les solutions mixtes ne sont pas du goût de beaucoup ; on a généralement plus de confiance dans les doctrines absolues, chacun suivant ses tendances, défendant avec acharnement le libre-échange intégral, ou prônant les bienfaits de la protection la plus rigoureuse. Je laisse à ceux-là le soin d'appuyer leur thèse, je me borne à soutenir ici la doctrine à laquelle je me rallie qui, si elle veut le libre-échange comme règle, admet le protectionnisme comme exception.

I. — J'admets la non-intervention de l'État comme règle car, nous le verrons plus tard, sous quelque forme qu'elle se produise, cette intervention est toujours onéreuse pour un certain nombre (1). Or l'État n'a le droit d'imposer des charges aux individus que dans les limites nécessitées par l'utilité générale, hors de ces cas la liberté doit régner.

Je sais bien que la liberté de quelques-uns est, elle aussi,

(1) « Il est vrai, déclarait un intendant de Bretagne, qu'en général tout privilège exclusif est onéreux au public et nuisible au commerce dont il gêne la liberté, mais il est des circonstances où l'utilité publique demande qu'il en soit accordé. » A. des Cilleuls, *Grande industrie aux XVII[e] et XVIII[e] siècles*, p. 228 (1898).

souvent onéreuse pour d'autres. A ce titre le libre-échange est de son côté une charge pour les industries concurrencées par l'étranger. Certes, si les bénéfices étaient pour les étrangers seuls, on comprendrait que l'État intervînt de suite pour défendre ses nationaux. Mais la concurrence, même venant du dehors, est dans bien des cas un stimulant précieux pour l'industrie nationale, les importateurs sont en partie des nationaux, leurs importations alimentent des industries nationales, la diminution de prix est favorable à la consommation intérieure, tout autant de motifs qui font ressortir, que le conflit n'est pas entre nationaux et étrangers, mais entre travailleurs d'un même pays, auxquels l'État doit une égale protection. D'ailleurs si le protectionnisme ne lésait que les étrangers il pourrait soulever des difficultés diplomatiques, il ne deviendrait jamais la source de discussions intestines. Eh bien, dans ce conflit d'intérêts de gens d'un même pays, si chacun use de moyens loyaux pour soutenir la lutte, quand bien même il porte tort à d'autres, aucune puissance tierce n'a à intervenir *Neminem lædit qui suo jure utitur*. L'État doit donc en principe assister impassible à ces luttes, son intervention ne devient légitime et nécessaire que lorsque l'intérêt général lui commande de se mettre en mouvement.

Il y aurait par contre de graves inconvénients à admettre la règle inverse, à prendre la protection comme règle et le libre-échange comme exception.

Si la protection est de droit commun, toute industrie a le droit d'y recourir, tout individu peut la revendiquer par cela seul qu'il a intérêt à le faire. L'adoption de ce principe conduit inévitablement à l'État-Providence, c'est un danger.

Quand bien même les circonstances obligeraient à multiplier les mesures protectionnistes, quand bien même les exceptions deviendraient momentanément si nombreuses qu'elles sembleraient un instant emporter la règle, il faudrait quand même s'en tenir ferme au principe : Le droit commun c'est le libre-échange, c'est le protectionnisme qui est l'exception.

La protection sous toutes ses formes est toujours une charge, vouloir l'ériger en principe c'est établir comme règle les restrictions et les impôts et mettre au dernier rang la liberté qui doit marcher en tête. L'État n'a le droit de limiter les libertés, que lorsque c'est nécessaire pour permettre leur accord.

En matière industrielle et commerciale il faut laisser aux initiatives la plus grande latitude, la protection doit les stimuler ; elle est néfaste si elle les paralyse par des entraves ou les endort en se substituant à elles.

« Vous devez observer, disait Colbert, que les marchands ne s'appliquent jamais à surmonter par leur propre industrie, les difficultés qu'ils rencontrent dans le commerce, tant qu'ils espèrent de trouver des moyens plus faciles par l'autorité du Roy (1). »

Cette question de priorité n'est pas une querelle de mots. En admettant la liberté comme règle, on refuse en principe d'imposer des charges au pays au profit d'une industrie quelconque. Pour faire exception au principe, il faut un cas particulier, des justifications spéciales. Il faut démontrer la connexité de l'existence de cette industrie avec la prospérité publique. C'est une sorte de procès dont le législateur est le juge, dans lequel l'industrie deman-

(1) Lettre à l'Intendant de Languedoc, 2 octobre 1671.

deresse est obligée de faire la preuve de ce qu'elle avance.

Ces procès, les demandeurs ne les gagneront pas tous, il n'y a qu'à voir les résistances opposées, au nom du libre-échange, aux mesures protectrices les plus indispensables, pour s'en convaincre. Et même quand ils auront eu gain de cause, on discutera encore sur l'application. La protection n'est pas un droit, admettre qu'elle n'est légitime que dans la mesure réclamée par l'intérêt général, c'est déjà lui assigner une limite : elle disparaîtra lorsqu'elle exigera du pays des sacrifices qui ne seront plus en rapport avec le bien qu'il peut attendre de l'industrie que l'on veut sauver.

Avec ce système, les sacrifices imposés se trouveront fortement restreints ; si on ne les impose qu'après discussion, il y a plus de chances qu'ils ne soient point établis en pure perte,

Admettez la protection comme règle, tout change : Le principe, c'est l'entrave, l'exception c'est la liberté; ce sont les initiatives dont on va faire le procès. Les rapports internationaux, qui peuvent faire naître des concurrences deviennent suspects. L'apparence du danger suffit pour qu'on applique la règle ; la protection est de droit, on arrête à la frontière les richesses que l'on craint de voir devenir envahissantes. On n'importe qu'avec l'autorisation du législateur (1).

On voit, sans qu'il soit besoin d'insister, l'effet déprimant d'un pareil régime et combien est plus favorable à un pays celui qui prend la liberté pour base et n'admet

(1) « Dans ce système (thèse des députés du commerce en 1749) l'importation avait le caractère d'une tolérance limitative, en principe on excluait tout objet dont l'admission n'était pas expressément prononcée. » A. des Cilleuls, *Grande industrie en France aux XVIIe et XVIIIe siècles.*

l'intervention de l'État que dans les cas spéciaux où elle est reconnue nécessaire.

Cependant, même ainsi restreinte, cette ingérence de l'État effraye encore certains esprits et leur fait dire : « Non, même là, qu'il s'abstienne ! Sa main en matière économique est lourde et maladroite, de son immixtion il ne résultera que du mal, son rôle est d'assurer la sécurité et la tranquillité, rien de plus (1). »

La main de l'État est inhabile dans l'ordre économique, c'est souvent vrai, mais est-elle impeccable dans l'administration de la police que nul ne songe à lui retirer ? N'a-t-elle jamais commis de fautes lourdes même dans sa mission de défendre le sol, et cependant qui penserait à l'exclure de ce domaine ?

La collectivité a des intérêts économiques, il est d'un optimisme respectable, mais passablement utopique, de prétendre que le simple jeu des lois naturelles suffit pour les sauvegarder. Dans beaucoup de cas, l'intérêt des particuliers est conforme à l'intérêt général, l'enrichissement des individus profite à la nation, il n'y a donc qu'à laisser faire. D'autres fois, au contraire, si dans la lutte des intérêts particuliers une industrie succombe, cette disparition peut être nuisible au pays tout entier. Quoi de plus légitime que l'État cherche à soutenir cette industrie ; lui seul représentant de tous a qualité pour le faire. Si les mesures qu'il prend ne sont pas irréprochables, l'expérience apprendra à les perfectionner. Le rôle de l'économiste est justement d'examiner ces mesures, de recher-

(1) « L'école de Smith a, en général, suivi l'opinion de Rousseau et de Kant qui pensaient que le *seul* devoir de l'Etat est de protéger la société contre la violence et la fraude. » Ingram, *Histoire de l'Economie politique*, 1893, p. 298.

cher les causes de leurs bons ou mauvais résultats, pour que, un mal se faisant sentir, on puisse sciemment lui appliquer le remède qui a le plus de chances de le guérir.

D'ailleurs l'État ne peut pas vivre en dehors de l'ordre économique, il a une fortune à gérer : le Trésor, le domaine public, il est le plus formidable créancier et débiteur du pays. Les exigences de son budget, l'obligent à s'intéresser aux richesses sociales, à s'y immiscer quand même pour en prendre sa part. Le budget peut être le premier intéressé à s'imposer quelques sacrifices pour soutenir, dans un moment de crise, des industries qui lui procurent des revenus ou lui évitent des dépenses. Enfin, suivant le système ou la quotité d'impôts qu'il prélève, l'État travaillera pour la prospérité ou la ruine du pays, cela seul défend de ne le considérer que comme un gendarme. Donc comme par la force des choses il se trouve intimement mêlé à la production nationale, il est plus sage de chercher dans quels cas son influence sera bienfaisante, dans lesquels elle sera néfaste, que de prétendre qu'en principe elle doit être nulle.

Cette doctrine peut aussi s'appuyer sur l'opinion d'auteurs qui font autorité en la matière, les uns la formulent d'une façon nette, les autres l'admettent plus ou moins explicitement. Quant aux intransigeants des deux camps extrêmes, il est facile de leur montrer combien ils croient peu à la souveraineté de leurs théories, il suffit pour cela d'extraire d'écrits libres-échangistes des passages en faveur de la protection et réciproquement.

1° Auteurs admettant le libre-échange comme règle et le protectionnisme comme exception.

Un maître regretté, M. Jourdan, dit dans son livre *Le*

rôle de l'État dans l'ordre économique : « qu'on le remarque bien, dire qu'on va expliquer et justifier une dérogation à un principe, c'est encore rendre hommage à ce principe, c'est l'adage bien connu, l'exception confirme la règle : il y a loin en effet entre présenter un fait comme conséquence d'un principe ou comme une exception à ce principe. Et c'est l'abîme qui sépare l'économie politique du socialisme. Nous disons : l'État fait telle chose bien qu'en principe il ne dût pas la faire, les socialistes disent, l'État fait cela parce qu'en principe il doit tout faire. »

Il y a en effet une différence profonde entre vouloir que l'État substitue partout son initiative à celle des particuliers, et penser qu'il doit stimuler cette initiative quand l'intérêt général réclame qu'elle soit secondée.

« Toutes les questions de douanes, disait M. Pasquier en 1826 (1), étant des questions de sacrifices imposés aux uns en faveur des autres, l'intérêt général exige que ces sacrifices soient restreints, et pour leur étendue, et pour leur durée, à ce qui est strictement nécessaire. »

Plus tard M. Ducos posait formellement en principe que : « les lois de douanes avaient pour but essentiel de créer un revenu à l'État, et qu'il fallait autant que possible les resserrer dans les conditions de leur nature ; que leur influence et leur action devaient s'exercer au profit de la liberté qui était la règle et le besoin de tous, et non au profit du monopole qui était l'exception et le besoin de quelques uns (2). »

On voit dans ces divers passages catégoriquement exprimée l'idée que le libre-échange doit être la règle et le protectionnisme l'exception. Montchrétien, d'une façon

(1) Procès-verbal de la Chambre des pairs, séance du 13 mai 1826.

(2) P. Clément, *Histoire du système protecteur en France*, ch. VII.

moins explicite, semble admettre la même théorie quand il dit : « ...en matière de grandes actions, il faut que la main publique aide à la particulière... » et cela se trouve confirmé par une autre page dans laquelle, après avoir posé le principe du libre-échange, il réclame sur certains points l'intervention supérieure :

« Le commerce estant du droit des gens, doit estre égal entre égaux et sous pareilles conditions entre pareils. D'une part et d'autre, il le faut rendre totalement exempt de soumission et d'infamie, réciproquement libre et sans restriction de païs... » Voici maintenant pour le protectionnisme « que Vos Majestez en facent l'essay et ne permettent point que l'on apporte les ouvrages de main, qui procèdent de l'art des hommes, ni que l'on emporte les matières et denrées crues de ce royaume, elles auront bien tost le contentement de voir que leur Estat a tout autant de facultez naturelles et acquises qu'il luy en faut pour bien agir et pour bien estre (1).. ».

C'est la protection recommandée, après avoir posé la liberté comme un principe.

List comprenait d'une autre manière la combinaison des deux systèmes. Suivant lui, chaque nation devrait commencer par le libre-échange pour stimuler et perfectionner son agriculture, puis, un premier progrès dans ce sens accompli, en venir au système protecteur pour permettre à son industrie de se développer. La dernière étape serait atteinte lorsque les industries nationales seraient devenues assez fortes pour ne plus redouter la concurrence de celles du dehors ; le libre-échange devrait alors redevenir la règle (2).

(1) Montchrétien, *Traicté de l'œconomie politique*, ch. Du commerce.
(2) V. Ingram, *op. cit.*, p. 276-7.

Un autre auteur, Poinsard, a cherché à concilier d'une façon différente, les deux principes opposés. A son avis, protection et liberté sont des questions de latitudes ; pour tel pays le libre-échange est nécessaire, pour tel autre c'est le protectionnisme qui est de rigueur.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner cette doctrine ni celle de List, mais leurs efforts dans des sens divers, pour utiliser à tour de rôle deux principes qui ne peuvent marcher de front, nous sont une preuve nouvelle qu'il y a quelque chose à prendre dans chacune des doctrines et que la vérité n'est pas du côté de ceux qui prétendent qu'il faut s'en tenir aveuglément à l'une d'entre elles.

2° Protectionnistes admettant le libre-échange.

Faut-il d'autres témoignages? Mais Colbert lui-même, Colbert la clef de voûte du protectionnisme, lui qui a poussé si loin son application n'était point du tout pour en admettre le principe dans tous les cas :

... « Le comte Mollien racontait que, d'après des lettres de Colbert, la protection qu'il avait accordée à certaines industries devait être temporaire et ne durer que le temps nécessaire pour leur permettre de s'acclimater en France. Colbert aurait même exprimé son sentiment à cet égard d'une manière pittoresque en écrivant aux échevins de Lyon que les fabricants de cette ville feraient bien de considérer les faveurs dont leur industrie était l'objet, comme des béquilles à l'aide desquelles ils devraient se mettre en mesure d'apprendre à marcher le plus tôt possible et que son intention était de les leur retirer ensuite... (1) »

N'était-ce pas aussi faire une brèche importante à son

(1) P. Clément, *Histoire du système protecteur en France*, chap. III, p. 41-2.

système que d'accorder, comme il le fit, aux armateurs la faculté de faire construire ou d'acheter des navires à l'étranger et de les introduire en France non seulement en franchise de droits, mais même avec le bénéfice d'une forte prime?

3° Libres-échangistes admettant la protection.

Recueillons enfin un aveu précieux sous la plume d'un théoricien peu suspect de tendances protectionnistes : M. Leroy-Beaulieu dit dans l'*Economiste* du 24 avril 1888 :

« La baisse des prix des marchandises exotiques dont nous ne produisons pas de similaires chez nous est fort avantageuse et n'offre pour nous aucun inconvénient. Il n'en est pas ainsi de la baisse du prix des denrées qui en même temps qu'elles sont partiellement introduites du dehors ont des similaires chez nous. La baisse de ces denrées n'est pas un bien sans mélange et parfois même elle est un mal. Les économistes qui applaudissent à cette baisse de prix sont des étourneaux ou de simples perroquets qui ressassent une leçon apprise. Il peut arriver en effet que la baisse soit telle qu'elle décourage les producteurs et qu'elle ralentisse l'esprit d'entreprise. »

On ne saurait mieux faire ressortir que les bienfaits du libre-échange ont leur limite.

Si cette autorité ne suffit pas prenons-en une plus grande encore, voyons Adam Smith le grand maître de l'école classique. Doctrinaire de la liberté il admet qu'elle doit subir des tempéraments ; Ingram dit de lui : « Il est moins absolu dans sa doctrine de non-intervention gouvernementale quand il traite des dépenses du Souverain ou de la République. Il reconnaît qu'il est dans les attributions de l'État d'ériger et de maintenir ces institutions

et ces travaux publics qui tout en étant avantageux à la société ne sauraient rémunérer l'individu ou de petits groupes d'individus (1). »

Adam Smith dit formellement : « La sécurité est pour un pays de plus grand prix que la richesse, en conséquence il convient d'encourager par de certains avantages, toute industrie domestique qui paraît nécessaire à la défense de l'État (2). »

4° Exemples d'efficacité d'intervention de l'Etat en faveur de l'industrie : Colbert et la marine.

Abordons la question par un autre côté encore. La protection est toujours onéreuse (3), c'est entendu et c'est pour cela qu'il est impossible de l'adopter comme règle, mais est-elle inévitablement néfaste comme le prétend une certaine école, au point que même à titre exceptionnel on ne puisse l'accepter ?

Il ne s'agit pas de faire ici une histoire comparée des époques où a dominé le protectionnisme et de celles où a régné le libre-échange, puis, sur le vu des résultats, donner la priorité à l'un des systèmes ; je veux simplement montrer par des faits que l'intervention de l'État en faveur de l'industrie peut être efficace, bien qu'il lui faille parfois, comme à un simple particulier, de longs et patients efforts pour atteindre le but qu'il poursuit.

Voyons par exemple ce qui s'est passé en France pour la marine.

Sans remonter aux époques où la marine militaire

(1) Ingram, *op. cit.*, p. 149.
(2) Ad. Smith, *Richesse des nations*, livre, IV, ch. 2.
(3) Voir plus loin *Inconvénients des droits protecteurs et théorie des primes*.

n'existant pas encore, les navires de commerce se transformaient eux-mêmes en navires de combat dès le début des hostilités, on trouve à partir d'Henri IV des preuves de l'importance attachée par les rois à la prospérité de la marine marchande. Henri IV imposa aux navires étrangers sous forme de droit de tonnage une surtaxe de pavillon ; seulement n'étaient frappés que les navires des États qui avaient pris des mesures analogues contre ceux de la France. Cette intervention semble donc avoir été inspirée autant par esprit de représailles, que par l'idée de donner une impulsion au déve loppement de la Marine.

Sous Louis XIII, avec Richelieu et Mazarin, l'effort se caractérise, mais il porte surtout sur la constitution d'une marine de guerre.

Il faut arriver jusqu'à Louis XIV pour trouver un plan méthodique et une série de mesures convergeant toutes vers ce but : Doter la France d'une puissante marine.

Comme le dit M. Clément dans son *Histoire de Colbert* (p. 376) : « Ce qui fera à jamais la gloire de Louis XIV et de Colbert, ce qui fut de la part de tous deux un trait de génie, c'est d'avoir compris que la France devait sous peine de déchoir et de compromettre son indépendance, devenir une puissance maritime de premier ordre, exercer sur les mers une influence morale et matérielle égale à celle de l'Angleterre et de la Hollande, et ne jamais reconnaître, ainsi que l'écrivait en 1671 le Ministre à l'ambassadeur de France à Londres « la prétendue souveraineté des Anglais, non seulement dans la Méditerranée, mais encore dans l'Océan ».

« Pour parvenir à ce but, il fallait avant tout encourager la marine marchande, afin de la mettre en mesure d'exister et de lutter avec celle des Hollandais. »

Colbert travailla avec vigueur à tout ce qu'il crut utile pour atteindre ce résultat. Il soutint avec une énergie opiniâtre l'impôt de 50 sous par tonneau qui frappait les navires étrangers. Il créa le système des classes, pour s'assurer une réserve de marins expérimentés. Il établit trois ports francs, Dunkerque, Bayonne et Marseille dont le commerce et la marine augmentèrent rapidement. Il mit aussi quelques bâtiments de l'État à la disposition des négociants et promit de fournir des escortes à tous leurs convois quel qu'en fut le nombre. La pêche côtière, le cabotage, l'intercourse coloniale, furent des navigations réservées.

Un édit d'août 1669 déclara le commerce de mer ne point déroger à la noblesse. C'était un encouragement important à une époque où la noblesse conférait des privilèges et en particulier des exemptions d'impôts. Malheureusement les préjugés persistants de classe d'un côté, de l'autre la série de guerres dans laquelle la France entra peu après, ne permirent pas à cet édit de porter tous les fruits que Colbert en avait espérés.

Colbert enfin donna des primes à la marine marchande (1).

Ces mesures ne furent cependant pas les seules. Si Colbert voulait développer la marine militaire par la marine marchande on peut dire aussi que celle-ci bénéficiait directement des efforts faits pour organiser celle-là. Il ne suffisait pas en effet de faire flotter le pavillon de la France sur toutes les mers, il fallait encore l'y faire respecter.

De cet ensemble d'efforts que ressortit-il? ..... « si des principes l'on arrive aux résultats, ajoute M. Clément, on

(1) V. plus loin *Histoire des primes.*

voit la marine marchande se développer tout à coup, grâce au double encouragement, du droit de tonnage et des primes, le régime régulier des classes substitué aux violences de la presse, une caisse de secours fondée en faveur des gens de mer invalides, des écoles d'hydrographie et d'artillerie créées, les ports du Havre et de Dunkerque fortifiés ; puis enfin comme couronnement de cette œuvre, où l'activité et le soin des détails s'élevèrent jusqu'au génie, une ordonnance mémorable, la première de ce genre et le modèle de toutes celles qui l'ont suivie, une flotte de 276 bâtiments dans un pays qui en comptait 30 à peine 20 ans auparavant et pour les commander, le comte d'Estrées, Tourville, Duquesne, le maréchal de Vivonne, le comte de Chateaurenault, le marquis de Martel, le chevalier de Valbelle..... »

Quant à la flotte marchande (1), son essor fut en effet considérable. Colbert dit dans ses lettres qu'elle ne comptait en 1664 pas plus de 200 bâtiments convenables, tandis qu'elle en comprenait 5 à 600 en 1667 (2).

(1) Joubleau dit sur l'état déplorable de la marine marchande avant Colbert : « Les choses en étaient venues à ce point qu'elles frappaient tous les yeux et la différence du rapport des bâtiments, soit aux besoins des transports, soit au nombre des habitants était choquante. Les Hollandais employaient à eux seuls aux transports 15 à 16.000 navires sur 20.000 environ qui composaient alors la marine européenne, tandis que la France n'avait que quelques bâtiments à peine propres aux voyages des côtes » (*Etudes sur Colbert*, t. I, p. 339).

(2) Colbert chercha en particulier à donner à notre marine le trafic des villes du Nord qui était fait par les Espagnols et il y parvint. « Malgré les efforts de la concurrence espagnole, le transit par la France fit de tels progrès qu'en 1671, les navires en charge pour Cadix avaient augmenté en tout : ceux qui faisaient le transport des marchandises des villes conquises étaient cette année le « Dauphin » du port de 400 ton. avec 40 pièces de canon et 100 hommes d'équipage... la « Vierge »... la « Prudente », etc. » (Joubleau, *op. cit.*, p. 409).

Si l'action gouvernementale fut salutaire dans ce cas-là, pourquoi ne vouloir pas admettre qu'elle puisse l'être dans d'autres ? D'autant plus qu'il ne serait pas bien difficile de citer d'autres exemples de son efficacité. Nous en verrons plus loin. Pour le moment je m'en tiens à reproduire ces quelques lignes d'Ingram :

« Que les efforts des gouvernements pour les progrès des manufactures et du commerce aient été réellement efficaces, c'est là un fait admis par Adam Smith et dont on ne peut raisonnablement douter quoique les doctrinaires du commerce libre l'aient souvent nié (1). »

Mais alors, direz-vous, pourquoi ne pas être carrément protectionniste, pourquoi ne pas chercher à étendre cette intervention bienfaisante de l'État au lieu de poser en principe qu'elle n'est acceptable qu'à titre exceptionnel ?

Pour la raison bien simple qu'elle est toujours onéreuse et que l'État n'a le droit d'imposer des charges aux particuliers que tout autant que c'est dans l'intérêt général qu'il le fait.

Autrement dit, il ne faut pas, comme on le répète à qui mieux mieux dans les revendications protectionnistes, dire : « Vous protégez telle industrie, mais telle autre est tout aussi intéressante pourquoi l'abandonnez-vous ? »

Il ne s'agit pas de cela... intéressant, tout le monde l'est... il faut voir ce qui est utile à la communauté et ce qui ne lui sert à rien, intervenir dans le premier cas et s'abstenir dans le second (2).

Il y a, en effet, des distinctions à faire entre les industries, le tort du libre-échange classique est de sembler

(1) Ingram, *op. cit.*, p. 60.

(2) A moins que ce soit à titre de bienfaisance, ce qui est une tout autre question.

elles

quelqu

vient

est qu

rme,

absolus

al sur

des int

politiques

voulait

rtenant aux

l'on ne peu

ie l'on veu

tangibles

alier, ont

rige d

en

que, la première constatant les vérités concernant les lois des phénomènes économiques et le second prescrivant l'espèce d'action économique qui convient; et on avait affirmé que la première étant donnée, le second nous appartenait aussi, que en réalité nous n'avions qu'à convertir les théorèmes en préceptes, et que l'œuvre était achevée. Mais Mill et Cairnes firent voir que cette affirmation ne pouvait être acceptée, que pas plus dans le monde économique que dans tout autre département de la vie, l'action ne pouvait être réglée d'après des considérations empruntées à une seule de ces divisions, que l'économie peut suggérer des idées dont il faut tenir compte, mais que par elle-même et seule, elle ne saurait être un guide de la conduite, fonction pour laquelle il faut une plus vaste compréhension des affaires humaines. »

Tout cela est profondément vrai. Si la liberté doit être prise comme base elle ne doit pas exclure l'intervention exceptionnelle de l'État en faveur de l'industrie dans les cas jugés nécessaires ; il ne faut pas qu'on en vienne à se servir du principe de liberté comme d'un immuable « tarte à la crême » pour résoudre, yeux clos et sans discuter, tous les problèmes économiques.

DES DIVERS PROCÉDÉS PROTECTEURS.

En supposant gagnée la cause plaidée dans le dernier chapitre, nous ne serions guère plus avancés si nous nous en tenions là. Il ne suffit pas de montrer que la protection peut quelquefois être utile,il faut encore indiquer de quelle manière elle peut l'être.

Parmi les divers procédés protecteurs le plus employé, le plus connu est celui des droits de douane.C'est tellement cela que pour beaucoup « protectionnisme » équivaut à barrières douanières, mais ce n'est là qu'un moyen, les primes en sont un autre et l'on peut en ajouter encore plusieurs à la liste.

Les tarifs différentiels, les exemptions d'impôt, les monopoles, les surtaxes, les distinctions honorifiques, les encouragements et appuis quels qu'ils soient donnés par l'État à l'industrie privée, forment tout autant de variétés de la protection. Suivant les circonstances on peut donner la préférence à l'un ou à l'autre de ces modes d'action comme aussi les combiner ensemble.

C'est ce que faisait Colbert pour les manufactures qu'il voulait favoriser. Dans les brevets qu'il leur concédait nous trouvons stipulés les avantages suivants (1) :

1° Exemption des charges publiques et dérogations à la loi civile (2).

(1) *Histoire et régime de la grande industrie en France aux XVIIe et XVIIIe siècles*, par Alfred des Cilleuls (1898), p. 228 et suiv.

(2) Les exemptions des charges publiques... etc. consistaient par

2° Concession de droits régaliens (1).

3° Privilèges commerciaux (2).

4° Encouragements pécuniaires.

5° Récompenses honorifiques (3).

Ces quelques exemples montrent la quantité de moyens qu'a l'État pour agir sur la production ; la solution idéale serait que l'on connût assez exactement les bons et les mauvais effets de chacun d'eux pour savoir, dans chaque circonstance, quel est celui qui est le plus capable de combattre le mal que l'on veut conjurer. La science économique n'en est malheureusement pas encore arrivée à ce point, elle ne pourra progresser rapidement dans cette voie que lorsque la statistique, qui est plus jeune qu'elle encore, sera elle-même assez développée pour lui fournir en abondance et avec précision les chiffres dont elle a besoin, mais il y a encore beaucoup à faire dans ce sens.

Quoi qu'il en soit, si le mot de M. Gide : « Le protectionnisme aurait tout à gagner à se passer des droits protecteurs (4) » est, pris strictement, un peu excessif, il est

exemple en dispense pour maître et ouvriers, de tutelle, curatelle, guet et garde, logement des gens de guerre... etc.

(1) La concession de droits régaliens permit dans certains cas d'avoir recours à l'occupation forcée d'immeubles, pour installer convenablement des manufactures...

(2) Parmi les privilèges commerciaux se trouvait la double dispense de s'affilier à aucune corporation et de subir les visites des gardes jurés, avec le droit de débiter néanmoins en tous lieux les produits fabriqués.

(3) Pour les manufactures, les récompenses honorifiques étaient surtout leur mise au rang de « Manufactures royales ».

Pour les individus, leur conférer la noblesse était non seulement un des honneurs les plus enviés mais c'était en outre un avantage très sérieux étant donnés les privilèges qui l'accompagnaient.

(4) « La protection sans droits protecteurs ». *Revue d'Economie politique*, octobre 1891.

certain que l'action de l'État sur l'industrie aurait moins d'acharnés adversaires si elle s'exerçait un peu moins souvent par des entraves et davantage par des mesures stimulatrices.

Dans une lutte économique comme dans toute lutte, il y a en effet deux manières bien distinctes d'intervenir, on peut protéger l'un des combattants en supprimant ou atténuant les coups de son adversaire — économiquement parlant, c'est par les mesures restrictives que l'on obtient ce résultat — ou bien l'on peut, sans gêner l'adversaire, mettre celui dont on veut la victoire en état de la remporter, en usant pour cela des stimulants les plus divers.

Les droits prohibitifs et les droits protecteurs, les monopoles, les surtaxes.... appartiennent à la catégorie des moyens restrictifs.

Les primes, les exemptions d'impôts, les encouragements honorifiques.... sont au nombre des procédés stimulateurs.

Il importe de bien différencier ces deux classes de mesures et je vais tenter de le faire.

a) La protection par les mesures restrictives.

1° *Prohibitions et droits de douane.*

Les droits de douane existaient déjà à l'époque gallo-romaine sous le nom de « portoria »; en ce temps-là, comme toujours, ils ont certainement eu une influence économique plus ou moins accentuée, mais ce qui montre que c'était sans la volonté de ceux qui les établissaient et que ceux-ci ne les envisageaient qu'au point de vue des recettes, c'est qu'on les percevait, non pas uniquement aux fron-

tières, mais souvent aussi à l'intérieur de l'Empire aux endroits où la circulation était la plus active (1).

En France il en fut probablement longtemps de même. « On trouve, dit P. Clément (2), dans les édits du VII[e] siècle, la preuve que des droits étaient établis sur les marchandises qui entraient dans le royaume ou qui en sortaient. Ces droits étaient-ils simplement fiscaux, ou avaient-ils pour objet de protéger certaines industries indigènes ? C'est un point qui n'est pas éclairci. Six siècles plus tard, en 1304 les ouvriers en laine du Royaume ayant offert de payer un droit de douze deniers par pièce de drap, à condition que la sortie des laines serait interdite, Philippe le Bel, qui vit dans cette offre une occasion d'augmenter ses revenus, acquiesça à la demande et prohiba en outre dans les mêmes conditions la sortie d'un grand nombre d'autres marchandises naturelles ou fabriquées. Tour à tour supprimée et rétablie, cette prohibition fut, vers 1380, transformée en un droit de sortie... »

... Le protectionnisme douanier était inventé, mais de combien de manières différentes il a été conçu depuis ?

De nos jours, ce n'est guère que contre les importations que l'on crie, l'exportation c'est l'objectif, le rêve ; au XIV[e] siècle, à l'origine du système, c'était l'inverse que l'on pensait, on voulait conserver ses richesses pour soi (3). Dans l'intervalle on peut enregistrer toutes les variations du régime. Avec Colbert on distingue : les matières premières sont les bienvenues à l'entrée, ce sont les produits

(1) Voir Gautier, *Histoire du droit français*, p 66, et sur les stations douanières dans les Gaules, Pigeonneau, *Histoire du commerce de la France*, t. I, p. 41.

(2) *Histoire du système protecteur en France*, chap. I, p. 3.

(3) V. Joubleau, *Etudes sur Colbert*, t. I, p. 376.

terminés que l'on éloigne, afin de favoriser les manufactures nationales. Tant que la doctrine mercantile demeure on prône le commerce extérieur, mais en l'entendant d'une façon spéciale : vendre à l'étranger le plus possible et lui acheter le moins qu'on peut de manière à faire affluer les métaux précieux dans le pays. Cela dure jusqu'à la venue des « Physiocrates » qui tournent de nouveau l'attention vers l'agriculture et les conditions nécessaires à son succès (1).

La conception actuelle du protectionnisme par les douanes se rapproche de nouveau beaucoup de l'idée mercantile, les producteurs veulent vendre au dehors et craignent qu'on y achète, et ils demandent aux tarifs d'influer sur le trafic conformément à leurs vues. Quant aux motifs allégués pour soutenir le principe, ils sont par leur diversité et leur contrariété parfois très curieux, mais je renvoie pour leur exposé à une plume mieux taillée que la mienne (2). Je me borne à examiner ici l'efficacité des droits de douane en tant que procédé protecteur.

Les droits de douane sont de trois sortes :

Les droits prohibitifs — les droits protecteurs — les droits fiscaux.

On nomme généralement droits prohibitifs, des droits élevés avec lesquels on se propose de décourager, aussi complètement que possible, les importations étrangères,

— droits protecteurs, ceux qui ont pour but de renchérir à leur entrée les marchandises venant du dehors, afin de favoriser les produits similaires indigènes,

— enfin droits fiscaux, ceux qui ne sont établis que dans l'intention de fournir des recettes au Trésor.

(1) V. Ingram, *Histoire de l'économie politique*, 1893, p. 55/6 et 75.
(2) V. *Principes d'économie politique*, par Ch. Gide, p. 301 et suiv.

Eh bien, pour la clarté de ce qui va suivre, je propose d'abandonner ces définitions et de s'en tenir strictement au sens français des mots : prohibitif, protecteur et fiscal.

Le droit prohibitif est celui (élevé ou faible peu importe) qui en fait supprime ou restreint les importations étrangères.

Le droit protecteur est celui qui en renchérissant certaines marchandises venant du dehors, permet à des produits indigènes (similaires ou non) d'être vendus sur le marché intérieur à un prix plus haut que celui qu'ils atteindraient si ce droit n'existait pas.

Quant au droit fiscal, il n'influe ni sur le prix des marchandises ni sur leur mouvement, son seul résultat économique est de procurer des ressources à l'État.

Il est très difficile en effet sans cela de s'entendre. Si entre les trois sortes de droits la distinction théorique est bien nette, cette netteté ne demeure qu'en théorie et disparaît tout à fait dès qu'on en vient à la pratique. A moins de fixer des chiffres exagérés comme élévation ou insignifiance, il faudrait avoir une expérience commerciale consommée pour, en fixant le taux d'un droit, dire qu'il sera prohibitif, protecteur ou fiscal.

Pourquoi appeler prohibitif, un droit mis dans le but d'empêcher l'importation de telle ou telle marchandise, si en fait il ne l'empêche pas ?

Pourquoi dénommer protecteur, un droit établi pour provoquer une hausse, si lorsqu'il est perçu, les cours ne varient pas d'un centime ?

Pourquoi enfin considérer comme fiscal un droit sur lequel on compte pour relever les recettes douanières, si, mal calculé, il lesdiminue au contraire par les prohibitions qu'il entraîne ?

Ce n'est guère qu'expérience faite que l'on connaît la nature vraie d'un droit. M. Yves Guyot dit cependant (1) : « Le critérium qui permet de distinguer avec certitude les droits fiscaux des droits protecteurs c'est que dans le premier cas les droits de douane ne sont établis que sur des objets que ne produit pas le pays. C'est ce que fait l'Angleterre qui frappe le thé, le café, le cacao, et établit des droits d'accise sur le vin, les fruits secs, la parfumerie, comme contenant de l'alcool. » Ce critérium est très sérieux, et en opérant dans cet ordre d'idées, on a de grandes chances, en effet, de ne pas édicter un droit pour un autre, mais, quoi qu'en dise M. Yves Guyot, il n'est pas absolu. D'une part, un droit, mis sur des produits semblables à ceux du pays, peut n'être que fiscal s'il ne relève pas leur prix et n'en restreint pas l'importation ; de l'autre, un droit mis sur des objets que le pays ne produit pas, peut être protecteur ; ce sera une conséquence de la loi de « substitution ». Dans un pays qui ne produit pas de vin par exemple et où des droits d'entrée élevés le rendent cher, on le remplace par d'autres boissons : cidre, bière, etc., auxquelles, par suite de son haut prix, il ne fait pas concurrence. Le droit qui le renchérit est donc un droit protecteur bien qu'il frappe un article que le pays ne produit pas, ce qui montre que le critérium proposé par M. Yves Guyot n'est pas infaillible.

On ne peut pas dire d'une façon certaine en fixant un droit quelle sera sa nature ; si la loi veut réellement ne pas établir l'un pour l'autre, elle sera souvent obligée de revenir sur les taux qu'elle aura primitivement fixés pour mettre ceux que lui indiquera l'expérience.

(1) *Journal des Economistes*, octobre 1897.

Telles sont les remarques que l'on peut faire sur les définitions des divers droits.

Si les droits de douane offrent des avantages en tant que procédé protecteur, on oublie trop volontiers, dans les milieux où on les prône, les inconvénients capitaux qu'ils présentent. Il ne s'agit certes pas ici de faire une apologie et un procès, de donner la priorité aux primes sur les droits ou aux droits sur les primes, mais simplement de mettre chaque chose à sa place. Puisque lorsqu'il s'agit d'instituer des primes on leur oppose trop souvent la supériorité des droits, il faut montrer que ceux-ci ne sont pas sans avoir aussi leurs dangers. De ces dangers, certains sont plus particuliers aux droits prohibitifs, d'autres aux droits protecteurs.

Inconvénients des droits prohibitifs. — Nous ne sommes plus au temps où les infractions aux lois douanières étaient punies de mort ou de mutilations (1), et sauf quand elles amènent des guerres (2) ces questions font maintenant verser force flots d'encre mais de sang point.

(1) Voici d'après Montchrétien comment les Anglais sanctionnaient au XVI[e] siècle la prohibition d'exporter : « après tout cela défense à l'étranger, c'est-à-dire à nous, d'enlever aucunes laines, ni aucunes peaux de moutons toutes vertes, sur peine d'avoir le bras coupé. Quel traitement à ses voisins alliez et confédérez !. . » (Du commerce.)

Sous Colbert, il était défendu aux marins d'exporter leurs services : « Il y eut d'une manière générale défense de prendre du service et de « s'habituer » au dehors, sous peine de confiscation des biens et de mort pour les marins ». Edit d'août 1679. Des Cilleuls, *op. cit.*, p. 216.

(2) Les différents financiers et les guerres de tarifs sont souvent le prélude d'hostilités plus sanglantes, cela est vrai de nos jours comme dans le passé. Au XVII[e] siècle la guerre de 1672 qui fut si ruineuse pour la France fut causée par un conflit douanier : « Le germe de la guerre de 1672, dit à ce sujet l'Encyclopédie, fut dans le tarif de 1667. Sans ce tarif qui aigrit les esprits et les porta à toutes sortes de mauvais traitements contre la France, quel intérêt les Hollandais pouvaient-ils avoir

Le droit prohibitif a le tort de frustrer l'État d'une recette, les marchandises que l'on exclut ne rapportent rien au Trésor, et qui plus est, le droit n'est quelquefois prohibitif que douanièrement parlant, car en fait, loin d'empêcher totalement l'introduction des produits il est souvent une prime à la contrebande qui devient d'autant plus active que la rareté des produits prohibés leur donne plus de valeur.

Le droit prohibitif a un autre inconvénient grave, il supprime la concurrence extérieure en ce qu'elle a d'avantageux, et il la crée en ce qu'elle a de nuisible. Je m'explique. L'utilité de la concurrence extérieure est de stimuler l'industrie nationale, de la forcer aux perfectionnements, si elle veut lutter avec succès ; le droit prohibitif coupe dans sa racine ce facteur de progrès. Par contre, les produits qu'il repousse ne se résignent pas toujours facilement à disparaître, chassés d'un côté, ils cherchent à se placer d'un autre, le courant d'échanges qu'ils occasionnaient coule vers un autre pays, et ce n'est souvent pas sans dommages pour celui qu'il vient de quitter.

« Nous avons irrité les étrangers, disait en 1701 le délégué du commerce de Lyon, par des augmentations sur leurs manufactures, ce qui les a obligés d'imiter les nôtres et de s'en passer. Et par conséquent ils ont aussi cherché ailleurs les denrées qu'ils prenaient auparavant chez nous, partie en permutation de leurs marchandises, partie avec leur argent comptant... (1). »

à indisposer un roi tel que Louis XIV ? Mais le nouveau tarif attaquait essentiellement leur commerce. C'était les blesser dans la partie la plus sensible de leur existence ; dès lors, ils ne crurent devoir plus rien ménager » (V. *Dictionnaire des Finances*, article Tarif).

(1) Cité par P. Clément, *op. cit.*, chap. IV, p. 57.

Et ce ne fut pas seulement cette fois là, que les droits prohibitifs firent naître des concurrences : « La Convention Nationale, a dit un profond observateur, défendit l'entrée des cuirs bruts d'Espagne, sous prétexte qu'ils nuisaient au commerce de ceux de France. Elle ne fit pas attention que la France renvoyait en Espagne ces mêmes cuirs après qu'ils étaient tannés. Les Espagnols, obligés de consommer eux-mêmes leurs cuirs bruts, s'appliquèrent à les tanner et cette industrie passa en Espagne avec une bonne partie des capitaux et des ouvriers français (1). »

Le droit prohibitif interrompt les relations avec l'étranger, c'est un mal qui devient très sensible quand il frappe des provinces pour lesquelles le commerce extérieur a plus d'importance que le commerce national, et il en est de ce genre. On en a une preuve curieuse dans ce qui se passa en 1621. Louis XIII, ayant autorisé la création de nouveaux bureaux de douanes dans quelques provinces frontières qui en avaient été exemptes jusque-là, laissa ces provinces libres de les placer à leur gré ou du côté des frontières ou du côté de l'intérieur. La Bourgogne, préférant son commerce avec l'intérieur, plaça les bureaux du côté de la Franche-Comté qui était alors à l'Espagne. Au contraire, la Saintonge, le pays d'Aunis, la Guyenne, la Bretagne, le Maine, laissèrent établir leurs bureaux du côté du Poitou et de la Normandie, afin de conserver la liberté du commerce avec l'étranger (2).

Ces divers dangers sont d'autant plus à redouter que pour être prohibitif un droit n'a souvent pas besoin d'être très élevé. Un droit peut être prohibitif autant par les formalités et les vexations qu'il entraîne que par l'éléva-

(1) J. B. Say, *Traité d'Economie politique*, liv. I. chap. XVII.
(2) V. P. Clément, *op. cit.*, ch. II, p. 13-15.

tion de son taux, quelquefois l'appréhension de ces formalités est à elle seule prohibitive, on en a eu un exemple en 1887 pour le commerce des soies. On frappa à cette époque de droits de 1 franc et 2 francs par kilogramme, les soies grèges et les soies ouvrées italiennes. En 1887, le marché de Lyon avait écoulé 4.818.000 kilogrammes de soies grèges et ouvrées, tandis que le marché de Milan, qui vient immédiatement après, n'en absorbait que 3.830.000 kilogrammes.

De 1887 à 1889, le marché de Milan augmenta de 1.353.000 kilogrammes représentant 35 0/0 d'excédent, tandis que Lyon n'augmenta que de 22 0/0.

Ce résultat fut la conséquence d'un droit même minime. Les expéditeurs étrangers crurent prudent d'envoyer leurs soies en consignation à Milan, au lieu de les expédier à Lyon où elles risquaient de subir les onéreuses et désagréables formalités de la douane. Le prix de fret étant sensiblement le même de Canton ou des ports du Japon à Lyon ou à Milan ; ils optèrent pour cette dernière place. De là l'afflux extraordinaire des soies sur le marché de Milan et l'abandon relatif de notre marché national.

La mesure prise en faveur du marché français contre le marché italien, tourna en définitive à l'avantage de ce dernier et au détriment du nôtre. Nos concurrents étrangers ne manquèrent pas de signaler aux expéditeurs de l'Extrême-Orient les droits dont nous frappions les soies italiennes et ceux-ci furent influencés par la crainte de voir se généraliser la mesure (Voir à ce sujet un article de M. Georges Michel dans l'*Economiste français*, année 1890).

Ainsi rien que l'apparence du danger, la seule appréhension d'un mal qui n'existait pas, avait suffi pour porter à Lyon un préjudice considérable.

Le même fait est envisagé d'une façon différente mais avec des conclusions identiques par M. Nolot dans une conférence reproduite par le *Moniteur des soies* du 17 janvier 1891 :

« Les droits dont on a frappé les grèges et les ouvrées italiennes, n'ont été profitables ni aux sériciculteurs, ni aux filateurs, ni aux mouliniers et ils ont fait perdre au commerce général de la France un trafic de 60 à 75 millions d'affaires sur la matière première étrangère et sa manipulation au profit de nos concurrents suisses et allemands chez qui ont reflué les soies italiennes arrêtées à notre frontière.

« Si donc ce droit minime, que l'on représentait comme inoffensif, a produit de si malheureux résultats, que sera-ce des droits proposés aujourd'hui de 0 fr. 50 par kilog de cocons frais, de 1 fr. 50 par kilog de cocons secs, de 7 francs par kilog de soie grège, de 10 francs par kilog de soies ouvrées. »

L'orateur montre ensuite que ces droits tueraient l'exportation des tissages français, soit une valeur de 300 millions de francs, et que la compensation offerte : le monopole du marché français, par des droits prohibitifs sur les soieries étrangères, n'étant que de 50 millions par an, cette compensation n'était qu'un leurre.

Ce sont là des faits récents, l'histoire nous en fournit d'autres où l'on voit les formalités et les vexations douanières aboutir à des prohibitions de fait en arrêtant le cours des affaires des négociants découragés. Le sieur de Piécourt, député de Dunkerque disait en 1701 dans son mémoire à la Chambre de Commerce de Paris : «... les commis des fermiers généraux traitent avec tant d'hauteur et d'indignité les négociants qui payent les droits de

bonne foy, qu'enfin ils se rebutent et sont obligés d'abandonner le commerce ».

On voit, par ces quelques exemples, que les droits prohibitifs sont toujours plus nombreux que ceux auxquels le législateur a voulu donner ce caractère, nous le verrons bientôt encore par la rétraction d'affaires qui a suivi la mise en vigueur du tarif de 1892.

Il n'y a dans nos tarifs actuels qu'un petit nombre de prohibitions formelles (1); quant aux prohibitions déguisées sous la forme de droits excessifs, elles sont rarement revendiquées dans les congrès protectionnistes, les inconvénients des ruptures radicales de rapports sautent trop aux yeux pour qu'on les préconise. Par contre, il n'en est pas de même du droit protecteur, celui-ci est regardé par les protectionnistes comme la digue bienfaisante qui empêche les cours de descendre trop bas, il est la vraie cheville ouvrière de leur système, et cependant, quoi qu'ils en disent, il est bien loin lui aussi de pouvoir montrer patte blanche.

Inconvénients des droits protecteurs. — J'en veux surtout au droit protecteur de ce qu'avec lui on se leurre et on leurre le public.

Il y a une idée qui a cours à son sujet, que l'on formule à tout propos comme une vérité démontrée et qui est une erreur, une profonde erreur. On dit et on répète qu'avec lui la protection demeure à la charge de l'étranger, écoutez plutôt :

« Il vaut mieux assurément, quand on le peut, procéder par la voie des droits de douane que par celle des primes,

(1) Elles frappent des marchandises dont l'Etat a le monopole : poudres, tabacs, cartes, allumettes, etc. ou que des raisons d'ordre public commandent d'exclure : monnaies d'argent divisionnaires italiennes, etc.

parce que c'est l'étranger qui paye les droits de douane, tandis que c'est le contribuable français qui paie les primes (1). »

Ailleurs M. Maurice Faure, se faisant l'écho des meetings séricicoles, dit encore : « Nous désirons la substitution du système normal du droit au système empirique des primes. Nous préférons à des allocations aléatoires payées sur les fonds du Trésor français et qui grèvent lourdement le budget, des taxes vraiment compensatrices payées à la frontière avec l'or étranger. »

Et non seulement on dit cela, mais on va parfois jusqu'à le démontrer, c'est ce que fit M. Fougeirol, pour obtenir de la Chambre des droits sur les soies (2).

« Quelle serait, en présence d'un droit, notre situation et celle de nos concurrents étrangers? Nous venons tous deux sur le marché français, nous vendons au même prix. Nous touchons donc le même prix ; mais, tandis que le producteur français mettrait le prix tout entier dans sa poche, l'étranger n'encaisserait que ce prix diminué du droit qu'il aurait été obligé de payer à l'entrée. »

Je crois qu'il est difficile de montrer d'une façon plus nette un droit mis à la charge de l'étranger au profit d'une industrie nationale, et cependant tout cela est faux, radicalement faux. Voici ce qui est vrai :

1° Si un droit de douane est protecteur c'est le consommateur qui le paie.

2° Inversement, s'il reste à la charge de l'étranger, il n'est nullement protecteur (3).

(1) Méline. Discours à la Chambre. Séance du 28 février 1898.

(2) Séance du 4 juin 1891.

(3) C'est ce que dit formellement Jean-Baptiste Say des droits d'entrée: « Comme impôts, maintenus dans des bornes convenables, ils ne sont

En effet si, grâce à l'existence d'un droit de 3 francs par exemple, deux vendeurs, l'un français, l'autre étranger, ont obtenu chacun 20 francs de ce qui ne leur en aurait rapporté que 17, l'étranger n'a pas fourni un sou des 3 francs du droit. Il l'a payé à l'entrée c'est vrai, mais comme il a vendu 20 francs ce qu'il n'aurait vendu que 17, l'acheteur lui a remboursé les 3 francs en question.

C'est le cas où le droit a réellement un effet protecteur, nous voyons que l'étranger n'en supporte pas un liard.

Prenons l'hypothèse inverse. On a voulu par un droit de 3 francs relever d'autant le prix d'une marchandise, on n'y est pas parvenu. Sur le marché, après comme avant l'établissement du droit le cours est le même. Ici les 3 francs retombent en plein sur l'étranger, il a payé le droit à l'entrée et il vend au même prix que quand il ne le payait pas; l'acheteur français ne lui rembourse donc rien, mais par contre l'effet protecteur est nul.

En un mot, un droit n'étant protecteur que dans la mesure où il procure ou conserve un bénéfice aux producteurs, comme ceux-ci retirent leurs bénéfices par leurs prix de vente, les droits ne leur sont réellement utiles que s'ils leur permettent de vendre plus cher ou les préservent de subir une baisse, ce qui des deux façons frappe le consommateur.

Cela semble évident, combien le nient pourtant. M. Cauwès dit nettement le contraire (1) : « Le droit est protecteur même au cas où il n'opère aucun relèvement de prix,

pas plus mauvais que d'autres ; mais comme moyens de protéger l'industrie, ils ne peuvent protéger une industrie qu'aux dépens d'une autre et aux dépens des revenus de consommateurs (*Cours complet d'Econom ie politique pratique*, t. 3, ch. XV).

(1) *Cours d'Économie politique*, 1893, t. II, p. 508-509.

il est protecteur par cela seul qu'il prévient ou arrête l'avilissement des cours. » D'accord, mais il n'en est pas moins vrai que, dans ce cas comme dans l'autre, c'est le consommateur indigène et non pas l'étranger qui supporte le droit. Il est vrai que M. Cauwès prévoit l'objection : « Parfois, ajoute-t-il, on insiste et l'on dit qu'en l'absence du droit le consommateur eût profité d'une réduction de prix dont l'établissement de ce droit l'empêche de bénéficier. »

Eh bien, je suis de ceux qui insistent, et j'insiste d'autant plus que M. Cauwès se dérobe à cette objection et n'y répond pas.

« Nous voilà déjà loin, dit-il, de l'affirmation de Bastiat et de l'accusation lancée contre la protection d'affamer le peuple. »

Il ne s'agit pas d'affamer le peuple. Ce n'est pas répondre à une objection formulée d'une façon sérieuse que de la reproduire formulée d'une façon où elle ne l'est pas. Cela ne prouve nullement que lorsque les droits agissent en empêchant une baisse, ils ne sont pas à la charge du consommateur.

La preuve n'est donc pas faite et je ne trouve pas qu'elle le soit davantage lorsqu'il dit (1) : « L'établissement d'un impôt diminue presque toujours la demande et en même temps il oblige les vendeurs à réduire leurs profits s'ils veulent conserver leurs débouchés. Le résultat définitif est donc de faire retomber la charge de l'impôt non sur le consommateur national, mais sur l'étranger. »

M. Cauwès me semble confondre dans ces lignes des choses qui doivent être distinguées : L'établissement d'un

(1) *Op. cit.*, p. 506.

impôt diminue presque toujours la demande, admettons-le ; en même temps, ajoute-t-il, il oblige les vendeurs à réduire leurs profits s'ils veulent conserver leurs débouchés ; c'est ici que nous ne nous entendons plus.

Si les vendeurs conservent leurs débouchés, la demande n'est pas réduite et si c'est dû à ce que les vendeurs ont restreint leurs profits et pris le droit à leur charge, c'est une preuve que l'article frappé n'a pas haussé sur le marché, que par conséquent le droit n'a pas eu d'effet protecteur.

On ne peut pas sortir de là : quand un droit est établi, quelqu'un doit le payer. Si le vendeur le prend à sa charge, le cours reste le même, mais l'effet protecteur est nul. Si les prix haussent (1), la protection existe, mais c'est le consommateur qui la paie.

La charge que supporte le consommateur de ce fait est loin d'être minime. M. Gide la met en lumière d'une façon saisissante (2) :

« Supposons qu'il entre en France 10 millions de quintaux de blé étranger valant 20 francs au débarquement. Par suite de la concurrence de ce blé étranger, les 80 millions de quintaux de blé qui représentent à peu près la production de la France, ne se vendent aussi que 20 fr., et c'est justement ce dont on se plaint. Mettons alors un droit de 5 francs à l'entrée du blé étranger. L'État touchera par la main de l'administration des douanes (en supposant que ce droit n'ait pas pour effet de réduire les quantités importées) $10 \times 5 = 50$ millions de francs. Mais regardons maintenant au public : non seulement il paiera

(1) L'absence de baisse est une hausse qui ne laisse pas le temps aux prix plus bas de s'établir.

(2) *Principes d'Economie politique*, p. 304.

de plus 5 francs pour chaque quintal de blé étranger, soit 50 millions — ce qui représente déjà précisément l'équivalent de ce que l'État a perçu — mais de plus, les producteurs français s'empressant naturellement de vendre leur blé au même prix que les producteurs étrangers, il paiera 5 francs de plus pour chaque quintal de blé produit en France, soit donc 80 $\times$ 5 = 400 millions de francs. C'est-à-dire en somme que ces droits protecteurs auront rapporté 50 millions à l'État et 400 millions aux producteurs nationaux, mais ils auront coûté 450 millions aux consommateurs. »

Il est difficile de mieux dire, et un système qui parvient à prélever d'aussi énormes tributs sur un pays, en lui laissant croire que c'est l'étranger qui les paie, a vraiment pour lui une force qu'on ne peut que lui envier. Je suis obligé de reconnaître que, quand il faudra, pour soutenir une industrie, demander à la nation tout entière des sacrifices immenses dont les chiffres la révolteraient, il sera peut-être politique de recourir au procédé des droits protecteurs plutôt qu'à celui des primes, car il a un talent rare pour rançonner les gens sans qu'ils s'en doutent.

M. Guillot, dans un discours prononcé au « Comité de défense de l'exportation française » à Paris, le 18 février 1891, a fait ressortir de son côté comment les droits de douane arrivent à grever lourdement le contribuable pour ainsi dire à son insu :

« Le consommateur commerçant, employé, fonctionnaire, forme la plus grosse part et ne semble pas s'apercevoir que c'est sur lui que va retomber le fardeau de tous les droits nouveaux.

« Nous avons voulu nous rendre compte de la situation en ce qui concerne les employés qui ne se préoccupent de rien.

« Prenons un bon employé de bureau gagnant 3000 fr., 1/4 est absorbé par son loyer, il lui reste à dépenser 2250 francs. L'impôt lui prend 100 francs, les menues dépenses 150 francs, il lui reste 2000 francs pour subvenir aux besoins de sa femme et de ses 3 enfants. Ils mangent 1 kilog. de viande par jour qu'ils payent 1 fr. 50 augmenté de 25 0/0 de nouveaux droits soit 0,375 par jour et par an 137 fr. 50. Naturellement ils ajoutent 2 kilog. de pain soit à raison de 10 francs par 100 kilog., par an 73 francs, ils boivent seulement 1 litre de vin, mais à 15 francs par hectolitre cela n'en fait pas moins 55 francs. Enfin ils s'habillent et dépensent à eux tous environ 500 francs qui sont augmentés de 15 0/0 soit 75 francs. — Voilà donc un total de 340 fr. 50 d'impôts nouveaux, soit plus de 17 0/0 des 2000 francs dont ils disposent annuellement. — Cet homme se lamente toute l'année pour 100 francs d'impôts sur son mobilier, son loyer et sa cote personnelle, il ferait le tour de Paris pour les réduire de 10 francs et il ne songe pas plus à l'impôt quatre fois plus fort qu'on lui prépare que s'il ne s'en doutait pas. »

M. Léon Say considérait que les tarifs de 1892 représentaient une augmentation de contributions de 1.500.000.000 et M. de Molinari faisait des évaluations analogues.

L'homme qui se ferait fort avec 500 millions de primes annuelles de relever l'industrie et l'agriculture, serait traité de fou non parce qu'il ne demanderait pas assez, mais parce qu'on trouverait qu'il exige trop.

C'est un fait, la contribution indirecte est beaucoup plus facilement que l'autre acceptée par les masses ; financiers et législateurs le savent bien et cependant, comme le disait d'une façon pittoresque Michel Chevalier :

« Qu'est-ce que l'on change au fond des choses en employant, pour soutirer au public son argent, une pompe aspirante qui s'appelle la douane, au lieu d'une autre mécanique qui s'appelle le percepteur (1). »

Difficulté d'établissement des droits protecteurs.

a) *Ils se transforment facilement en droits prohibitifs.* — Le côté onéreux des droits protecteurs pour le contribuable national, n'est pas leur seul inconvénient, un de leurs autres défauts est d'être difficiles à établir tels qu'on les veut.

Ils se transforment facilement en droits prohibitifs, d'autres fois ils sont inefficaces ou ne donnent qu'une partie des résultats qu'on attend d'eux.

Le but du législateur de 1892, en fixant un nouveau tarif, était de protéger l'agriculture et l'industrie par des taxes d'entrée sur lesquelles on comptait en même temps pour augmenter les recettes douanières. En fait, plusieurs des nouveaux droits se sont trouvés prohibitifs, car une importante rétraction d'affaires s'est fait sentir dès que le nouveau régime a été établi.

En 1892, le mouvement du commerce général fut réduit, importations et exportations réunies, de 982 millions de francs par rapport à 1891. Les chiffres du commerce spécial accusèrent de leur côté une diminution de 356 millions pour les importations et de 7 millions pour les exportations (2).

Cette diminution de trafic est d'ailleurs bien montrée par la manière dont sont réparties les recettes de douanes. S'il y a augmentation du produit des droits proprement dits, il y a diminution au contraire des autres.

(1) *Examen des systèmes protecteurs*, p. 30.

(2) Voir le résumé analytique de la direction des douanes, année 1892.

Voici les chiffres détaillés pour les 3 années 1890-1891-1892.

Droits perçus par l'Administration des Douanes.

	1890	1891	1892
Droits de douane proprement dits:	361.471.213	393.622.803	430.778.221
» de statistique	7.458.789	7.634.166	7.053.515
» de navigation	8.465.325	9.370.199	8.283.271
» et produits accessoires.	5.342·676	5.697.779	5.101.946
	382.738.003	416.324.947	451.216.953

Ce tableau montre que l'excédent de 1892 par rapport à 1890 et 1891 provient uniquement des droits de douane proprement dits.

On sait ce qu'est le droit de statistique, c'est un droit de 0 fr. 10 qui frappe tout colis entrant ou sortant de France (pour certaines marchandises, celles en vrac en particulier, le droit est payé par 1000 kilogs) la diminution du produit de ce droit prouve d'une façon évidente la diminution des entrées et des sorties ; et cette induction est confirmée par la diminution correspondante des droits de navigation et des droits et produits accessoires.

Le tarif de 1892 a donc diminué le nombre des importations et par contre-coup celui des exportations. Je dis par contre coup, car il n'y a pas de droits d'exportation, les marchandises sortant de France ne payent que le droit de statistique. La diminution des exportations est donc une conséquence de celle des importations. Il n'y a là qu'une preuve nouvelle de la loi économique bien connue : Dans le commerce international les produits s'échangent contre les produits.

J'ai tenu à insister sur ces chiffres pour bien montrer que le supplément de recettes obtenu par le tarif de 1892 n'a pas été un avantage gratuit. Dans la mesure où ce tarif a été prohibitif, il a supprimé un trafic de 982 mil-

lions. Ce chiffre, il est vrai, doit être réduit, car il faudrait comparer 1892 plutôt à 1890 qu'à 1891. En 1891 il y a eu, en effet, une augmentation de transactions créées précisément par l'échéance prochaine du nouveau tarif ; c'est donc là une année anormale. La direction générale des douanes dans son résumé analytique (année 1892, page VII), fixe la diminution par rapport à la moyenne de la période quinquennale antérieure à 1892, à 263 millions.

Ce qui montre bien que le tarif de 1892 a été fortement prohibitif.

On croit trop communément qu'il suffit de mettre un droit d'entrée d'un chiffre déterminé sur un article pour que sa valeur courante se trouve de suite augmentée d'autant. Si ce chiffre rend le droit prohibitif, il aura tous les inconvénients des droits de cette nature qui ne tournent pas toujours à l'avantage de l'industrie que l'on veut protéger.

Dangers des droits protecteurs sur les matières premières. Le drawback ne suffit pas toujours pour les faire disparaître. — On est surtout exposé à une de ces fâcheuses répercussions lorsque la marchandise que l'on veut frapper est une matière première pour une industrie indigène. Si l'on entrave par le renchérissement de cette marchandise l'essor de cette industrie, son déclin pourra devenir très funeste en particulier aux producteurs indigènes de cette matière première.

J'insisterai sur ce point, car c'est lui qui rend épineuse la protection des industries de la soie dont on n'est parvenu que grâce aux primes à concilier les intérêts opposés.

Les sériciculteurs et les filateurs ne tenaient pas suffisamment compte dans leurs revendications de la complexité du problème. Ils raisonnaient d'une façon plus

simpliste : que l'on mette des droits sur les cocons et sur les soies étrangères, disaient-ils, on prétend que cela gênera l'exportation des tissus français, le remède est bien simple ; quand soies et cocons seront réellement employés à la fabrication de tissus destinés à l'exportation, on remboursera les droits à la sortie des tissus.

Ils négligeaient en calculant ainsi, les difficultés matérielles de ce remboursement et ils laissaient tout à fait de côté le préjudice que subirait Lyon par l'éloignement de son marché des soies d'Extrême-Orient qui arrivent en Europe en consignation pour y être vendues. Cet éloignement leur paraissait même plutôt un bien, pourtant, en examinant froidement les choses, il est permis de se demander si cet éloignement leur aurait réellement profité et s'ils n'auraient pas été les premiers à souffrir du mal causé au commerce de Lyon.

En dehors des avantages directs qu'il y a pour une ville à être un marché important, à cause du mouvement que cela entraîne, les fabricants ont tout intérêt à avoir ce marché sous la main. Le tisserand lyonnais qui a besoin de soies de Chine les achètera à Milan si elles sont allées là, au lieu de venir à Lyon ; le prix et les conditions d'emploi de ces soies sont trop différents des prix et des conditions d'emploi des soies françaises pour qu'il substitue celles-ci à celles-là, si ce sont celles-là qu'il lui faut. Le résultat ne sera pas, dans ce cas particulier, de favoriser la vente de la soie française mais simplement de gêner le fabricant français.

Il y a de trop grands écarts de prix et de qualités entre les diverses soies pour que l'on puisse toujours substituer les unes aux autres. En 1891 l'échelle était la suivante :

Soies françaises	le kil.	54 fr. 60
» d'Italie		47 »
» du Levant		46 »
» asiatiques variaient de 12 fr. 50 à. .		35 fr. 50

Toutes ces qualités répondent à des besoins différents. Il est évident que si l'on pouvait obtenir avec de la soie à 12 fr. 50 les mêmes tissus qu'avec celle à 54 fr. 60 on ne vendrait pas une balle de cette dernière, l'écart est trop grand. Si l'on vend l'une et l'autre cependant c'est qu'avec l'une on fait les tissus riches qui répondent aux exigences des clientèles riches, avec l'autre des tissus plus ordinaires dont se contentent des clients moins fortunés. La « démocratisation de la soie » est un fait reconnu dont les fabricants sont bien obligés de tenir compte.

Toutes ces considérations, sériciculteurs et filateurs ne pouvaient se décider à les faire, ils pensaient que la raréfaction des soies étrangères accroîtrait la demande des leurs et ne regardaient les primes qu'on leur offrait que comme une manœuvre inventée pour les jouer.

C'est pour cela, comme le disait M. de Ramel, qu'ils voulaient se tenir fermes sur le terrain des droits. Aux difficultés qui devaient en résulter pour l'industrie lyonnaise, ils répondaient invariablement : établissez un système de drawback.

Le drawback est le remboursement, lors de la réexportation de produits d'origine étrangère, des droits payés à leur entrée. Ce système, inventé pour permettre dans un pays la mise en œuvre de matières destinées à retourner au dehors, est d'une application délicate quand ces matières ont subi de profondes transformations ; il devient très difficile, quand elles ont été incorporées à d'autres produits.

Pour obtenir des droits sur les soies, leurs partisans présentèrent des procédés de drawback basés soit sur l'analyse chimique d'échantillons, soit sur le comptage au microscope des fils renfermés dans un tissu ; l'application en était possible ; un membre de l'Institut, des professeurs au Conservatoire des arts et métiers l'affirmaient.

Mais comme le dit à la Chambre M. Jonnart, rapporteur (4 juin 1891) : « Il ne s'agit pas de savoir si le drawback est théoriquement possible, mais s'il est pratiquement réalisable. » Or pour les tissus de soie il ne semble réellement pas qu'il le soit.

Le système du comptage des fils ne peut pas s'appliquer à toutes les étoffes, il ne peut pas l'être au velours. Quant à l'analyse chimique, elle nécessite le prélèvement d'échantillons, or toutes les parties d'un tissu ne sont pas forcément homogènes. Il est même à craindre que, le système adopté, des fabricants peu scrupuleux n'augmentent la proportion de soie aux extrémités des pièces, seules parties où les échantillons puissent être prélevés sans trop endommager les tissus. En laissant de côté ces dangers de fraude, le seul déballage et remballage des colis de soieries en douane présente pour la marchandise des dangers trop sérieux, le rapporteur les fit ressortir ainsi :

« C'est merveille, messieurs, d'assister à l'emballage de ces rubans, de ces dentelles, de ces articles de modes aux couleurs tendres, que le moindre froissement, le moindre souffle peut ternir ; c'est là un art compliqué, et certainement nos douaniers devront être complétés par des douanières. »

En outre aujourd'hui il faut aller très vite, il faut commercialement faire des offres fermes. C'est tellement cela que l'on voit tous les jours augmenter le nombre des ven-

tes faites : la marchandise rendue franco de tous frais à destination. L'acheteur d'outre-mer tient à savoir exactement ce que lui reviendra, transport compris, tout ce qu'il achète. Or comment l'expéditeur de soieries pourrait-il faire des propositions précises à l'étranger sur échantillon, s'il lui faut, pour établir son prix, savoir exactement ce que lui remboursera la douane à la sortie de France.

Autre détail pratique. Les expéditeurs de soieries apportent un soin tout spécial à leurs expéditions. Leurs envois représentent une grande valeur sous un petit volume, leurs caisses sont extrêmement bien conditionnées, la plupart du temps cerclées en fer. On comprend pourquoi : voici une caisse de tissus et de rubans qui part de Lyon à destination d'une ville de l'intérieur du Maroc par exemple, par combien de mains diverses va-t-elle passer depuis le moment où elle sort de celles du vendeur pour arriver dans celles du destinataire. Camionneurs, chemins de fer, camionneurs encore, portefaix, trajet maritime, barcassiers, portefaix arabes, douaniers arabes, chameliers, que sais-je encore ? Or quelles garanties le réceptionnaire a-t-il, en acceptant la caisse qui lui parvient, que tout ce qu'il a acheté s'y trouve contenu ?

Il n'en a que deux : la bonne foi de son vendeur et le bon état extérieur du colis qui lui est remis. Si la caisse a dû être ouverte en cours de route, il n'est sûr de rien, car on a pu la rouvrir encore et soustraire une partie de son contenu. Or l'opération du drawback nécessite une première ouverture.

On voit par là, pour n'en citer que quelques-unes, les difficultés inextricables que ce procédé créerait à l'exportation d'une marchandise aussi délicate et aussi riche que la soierie ; on comprend que les fabricants de Lyon en aient fait ressortir les dangers.

Le drawback, appliqué aux soieries, rencontra cependant au Parlement des défenseurs remarquables. M. Madier de Montjau le soutint avec véhémence. M. Fougeirol, filateur éminent et savant distingué, l'appuya avec habileté mais sans parvenir à convaincre la Chambre. M. Emile Jamais répondit en particulier à l'objection des « fraudes à craindre » d'une façon ingénieuse qui lui valut les applaudissements de la Chambre :

« Que des industriels prétendent que le Trésor y perdra ! Qu'est-ce que cela veut dire, puisque la fraude ne peut venir que d'eux-mêmes ? Quel est donc ce mode d'argumentation qui consiste de la part des industriels à mettre le Trésor en garde contre la fraude ? Ils n'ont qu'à ne pas frauder, qu'à faire des déclarations conformes à la vérité, et le drawback fonctionnera facilement. » (*Applaudissements.*)

Malgré sa forme péremptoire, le raisonnement est loin d'être aussi probant qu'il le paraît.

Ce ne sont pas les industriels qui ont l'intention de frauder qui signalent les possibilités de fraudes, ce sont ceux qui, décidés à faire des déclarations exactes, ne veulent pas d'un système avec lequel de leurs confrères moins scrupuleux pourront, grâce à des fraudes faciles, leur faire une concurrence déloyale.

On voit par ce qui précède que l'on ne peut pas toujours compter sur le drawback pour empêcher qu'un droit destiné à n'être que protecteur, ne prohibe des matières qui ne viennent dans un pays que pour s'y faire manufacturer.

Difficulté d'établissement des droits protecteurs.

b) *Ils manquent de précision.* — Enfin le droit protecteur a contre lui l'incertitude de ses effets.

En donnant une prime de 0 fr. 50 à un sériciculteur par kilo de cocon produit, on est sûr, si les cocons sont produits, qu'il touchera ses 50 centimes. Si l'on veut au contraire les lui faire avoir au moyen d'un droit protecteur par une majoration de son prix de vente, rien ne dit qu'on y parviendra.

Un droit n'est pas toujours protecteur de toute sa quotité, c'est ce que remarquait M. D. Zolla au sujet des blés (*Revue politique et parlementaire*, n° 28).

« Le droit protecteur n'agit bien entendu qu'autant que le prix des produits agricoles à l'intérieur dépasse au moins de tout le montant des droits les prix des marchés étrangers. Il n'en est pas toujours ainsi. Dans ces derniers temps la protection apparente était de 7 francs, la protection réelle n'était que de 3 francs. »

On pourrait croire peut-être que, malgré l'augmentation des droits, une importation toujours plus considérable s'est opposée à la hausse recherchée, mais l'examen de quelques chiffres prouve bientôt le contraire.

En France, bien qu'on ait porté les droits sur les froments étrangers à 3 francs par quintal en 1885, à 5 francs en 1887, à 7 francs en 1894, on a pu voir pendant plusieurs années les importations diminuer en même temps que les prix.

Années	Cours moyen de l'hectolitre	Importation par milliers d'hectolitres
1876 à 1880	22.30	17.149
1881 à 1885	19.40	14.091
1886 à 1890	18.20	12.826

A partir de 1891 et malgré le droit de 7 francs en 1894 les cours cotés n'ont été longtemps majorés que de fr. 2,50 à fr. 3.

Le contraste est plus frappant si l'on remonte un peu plus haut en arrière.

Années	Prix moyen par hectolitre	Importation par milliers d'hectolitres
1861 à 1865	20.40	4.721
1866 à 1870	22.40	5.752
1871 à 1875	23.70	8.431

Ici les prix haussent en même temps que les importations.

Cela peut paraître bizarre, mais il ne faut pas oublier que si les droits chassent les importations, les hauts cours les provoquent quand elles sont possibles. C'est ce qui explique, ainsi qu'on l'a dit, que les droits de douane ne jouent qu'un rôle secondaire dans les années d'abondance et ne battent leur plein que dans celles de rareté (1).

En 1897 les récoltes générales ayant été mauvaises, le droit a joué entièrement :

Cours des blés en septembre 1897 (1).

Liverpool	fr. 22.23	par 100 kil.	pas de droits sur les blés.
Liège	» 21.25	»	
Anvers	» 21.50	»	
Paris	» 28	»	droit de 7 fr. par 100 kil.
France	» 27.46	»	

D'autres causes peuvent venir déjouer tous les calculs que l'on aura faits pour provoquer une hausse ou empêcher une baisse par l'établissement d'un droit protecteur.

Nous avons vu qu'un droit de ce genre expose par lui-même à une baisse si, frappant une matière première nécessaire à une industrie indigène, il désorganise cette in-

(1) Ch. Roux, *Rapport sur le Budget du commerce et de l'industrie*, pour 1898, p. 19.

dustrie et restreint à l'intérieur, en même temps qu'au dehors, ses demandes de matières premières.

Plus loin nous verrons les droits protecteurs, édictés pour défendre les sucres coloniaux contre les sucres étrangers, créer au sucre de canne de nos possessions d'outre-mer la concurrence encore plus redoutable pour lui du sucre de betterave indigène.

Un droit de même quotité a aussi des effets très différents « selon la part que les quantités importées occupent relativement à la production nationale ; si cette part est de 1/10e ou de 1/20e, l'effet du droit sera beaucoup moindre que si elle était du quart ou de la moitié (1) ».

Il faut tenir compte aussi de la nature des marchandises. Pour une denrée d'absolue nécessité, la demande se resserrera peu et le droit, si rien autre ne vient le neutraliser, tendra à relever d'autant le prix. Pour les consommations de luxe au contraire, de Parieu dit avec raison que l'influence du droit sera chanceuse et variable (2).

Parmi les causes qui peuvent encore contrarier les effets d'un droit, il faut citer aussi les variations du change. Une brusque hausse de change coïncidant avec son établissement peut le neutraliser d'une façon plus ou moins complète.

Le haut cours du change en effet favorise l'exportation hors des pays dont la monnaie est dépréciée. Avec 100 fr. d'or par exemple, on y acquiert 120, 130, 150 francs de marchandises. Ces marchandises dont les prix se trouvent ainsi avilis peuvent, même grevées du nouveau droit d'entrée, se présenter encore à très bas prix sur le marché intérieur.

(1) Cauwès, *Cours d'Economie politique*, 1893, t. II, p. 507.
(2) De Parieu, *Traité des impôts*, t. I, p. 77.

Bref on voit que l'établissement d'un droit de douane a des répercussions si multiples et que tant de causes diverses peuvent en enrayer les effets qu'il est impossible la plupart du temps de pronostiquer sérieusement ses résultats.

Comment se fait-il donc que l'idée, trop répandue, qu'il suffit de frapper un produit d'une taxe d'entrée de 3, 4, ou 5 francs pour relever son prix d'autant, est encore si facilement émise et acceptée dans les congrès protectionnistes !

Mais c'est l'inverse qui arrive très souvent ! Bastiat lui-même l'a reconnu dans son écrit « *Cherté bon marché* ». Il cite l'exemple suivant : « En France, pour favoriser l'agriculture, on a frappé la laine étrangère d'un droit de 22 0/0, et il est arrivé que la laine nationale s'est vendue à plus vil prix après la mesure qu'avant. En Angleterre, pour soulager le consommateur, on a dégrevé et finalement affranchi la laine étrangère, et il est advenu que celle du pays s'est vendue plus cher que jamais. » « Si Bastiat eût vécu, ajoute M. Cauwès, il eût constaté avec la même bonne foi la cherté des denrées qui s'est accentuée si gravement depuis le régime de liberté inauguré en 1860, et il n'eût pas hésité non plus à reconnaître l'abaissement des prix qui s'est produit en France depuis 1880 à la suite de plusieurs mesures restrictives dont ont été l'objet diverses denrées de consommation, le sucre, les viandes salées, les céréales. »

M. Cauwès finit même par être si convaincu qu'avec les droits protecteurs la cherté n'est pas à craindre que, dans les pages où il prend leur défense, il en vient jusqu'à dire : « Malgré tout ce qui vient d'être dit, supposons cependant que des droits protecteurs agissent sur les prix... (1). »

(1) Cauwès, *op. cit.*, p. 509.

Ceci est peut-être aller un peu loin, je me demande vraiment comment des droits de douane peuvent être protecteurs sans exercer aucune action sur les prix, sans amener leur hausse ni empêcher leur baisse... décidément je crois que les distinctions que j'ai proposées (1) ont quelque chose de bon.

J'ai cherché dans les pages qui précèdent à montrer les entraves dangereuses que créent quelquefois les droits de douane, j'ai tenu en particulier à rappeler les difficultés que présente l'établissement de droits réellement protecteurs et les charges énormes qu'ils imposent aux contribuables ; il sera nécessaire de s'en souvenir, pour établir des comparaisons, quand nous étudierons à leur tour les côtés onéreux des primes et les obstacles que l'on rencontre quand on veut les organiser.

2° Les surtaxes.

A la question des droits protecteurs se lie étroitement celle des surtaxes maritimes.

Les surtaxes sont des mesures restrictives imaginées pour venir en aide à la navigation marchande à qui le système des droits protecteurs ordinaires ne peut pas s'appliquer.

Je leur consacre un chapitre spécial parce qu'elles ont dans ce siècle-ci précédé les primes comme système protecteur de la marine, et parce que quelques-uns pensent qu'en les rétablissant, on arriverait plus sûrement que par les primes à rendre à notre pavillon la place qui lui est due.

(1) Voir ci devant définitions des droits protecteurs.

Ces surtaxes sont de trois sortes :

1° La surtaxe de pavillon ;

2° La surtaxe de tiers pavillon ;

3° La surtaxe d'entrepôt.

On confond souvent les deux premières entre elles à cause de la quasi-similitude de leur nom. Quand nous les aurons examinées chacune en détail, on verra pourtant qu'elles ne se ressemblent pas.

α) *Surtaxe de pavillon.* — C'est sous l'administration de Fouquet et de Colbert que fut constituée la surtaxe de pavillon mais, si elle existait encore il y a quelques années, ce n'était pas à la suite d'une application continue ni sans avoir éprouvé de profondes variations.

La surtaxe de pavillon était un droit supplémentaire frappant une marchandise par cela seul qu'elle était importée sous pavillon étranger.

β) *Surtaxe de tiers pavillon.* — Celle-ci est tout différente.

Elle est née dans ce siècle-ci des droits de tonnage que nous avait légués l'ancien régime. Parmi ces droits de tonnage, il en était un qu'on appelait le « droit d'abord », qu'il fallait payer pour pouvoir entrer dans un port et y aborder. Les navires français bénéficiaient souvent d'exemptions de ce droit et quand ils y étaient soumis, ils ne payaient pas plus de 1 franc par tonneau de jauge. Au contraire, le navire étranger, qu'il importât des marchandises originaires de son propre pays ou de l'étranger, acquittait un droit de tonnage de 3 fr. 75 par tonneau de jauge. Mais des conventions passées avec les puissances étrangères modifièrent ce régime. Les premières furent celles conclues avec les États-Unis en 1822, et peu après avec l'Angleterre (1826).

Dans ces conventions, on consentit bien à réduire les droits de tonnage qui frappaient les navires des puissances contractantes, mais à la condition qu'il ne s'agît que d'opérations maritimes effectuées directement entre la France et les pays contractants.

C'est de cette dernière condition qu'est née la « surtaxe de pavillon tiers », on voit en quoi elle différait de la précédente : elle frappait le navire et non la marchandise, et elle le taxait d'une façon plus rigoureuse s'il venait d'un pays tiers que s'il arrivait directement de son propre pays.

Ainsi par exemple, un navire anglais, apportant en France une cargaison d'Angleterre, payait à certaines époques 1 franc par tonneau de jauge, le même navire débarquant un chargement pris dans un pays tiers payait 3 fr. 75 par tonneau.

La surtaxe de pavillon et celle de tiers pavillon ont été supprimées toutes les deux par la loi du 19 mai 1866, mais dans des conditions différentes. La surtaxe de pavillon tiers (droit de tonnage) fut supprimée (art. 4) à partir de la promulgation de la loi, tandis que celle de pavillon (droit sur marchandise) ne devait disparaître que 3 ans après (art. 5) ; elle ne cessa donc d'être perçue qu'en 1869.

Il y a eu une tentative de rétablissement de la surtaxe de pavillon par la loi du 30 janvier 1872, en voici le texte : « Les marchandises importées par navires étrangers, autres que celles provenant des colonies françaises, seront passibles de surtaxes de pavillon fixées par 100 kilogs comme ci-après : des pays d'Europe et du bassin de la Méditerranée 0,75 0/0 ; des pays hors d'Europe en deçà du cap Horn et de Bonne-Espérance 1,50 ; des pays au delà des caps 2 francs. » Ces surtaxes, peu élevées si on les com-

pare à celles qui existaient en 1816, très fortes, au contraire, si l'on considère qu'aujourd'hui elles représenteraient pour certaines marchandises une augmentation presque égale à celle du fret, ne purent pas être intégralement appliquées, la disposition de la loi qui les édictait dut être abrogée le 18 juillet 1873 car elle venait à l'encontre des conventions qui liaient la France à plusieurs puissances étrangères.

γ) *Surtaxe d'entrepôt.* — La surtaxe d'entrepôt a survécu aux deux autres, elle remonte comme celle de pavillon à l'administration de Fouquet et de Colbert, et n'était à l'origine qu'un droit qui grevait les marchandises de provenance du Levant, ayant fait escale dans les entrepôts gênois. Ce droit fut généralisé dans la suite en vue d'encourager la navigation au long cours et nos relations directes avec les pays de production, mais il subit, comme les précédents, de nombreux changements. Tel qu'il est aujourd'hui il soulève des critiques que nous verrons bientôt.

Cette surtaxe ne fut pas, comme les deux autres, établie uniquement en faveur de la marine marchande, elle doit aussi faciliter la création en France de centres commerciaux vers lesquels afflueront les marchandises venant de tous les points du globe et qui constitueront de vastes entrepôts où l'Europe viendra s'approvisionner.

Comme l'a dit à la Chambre M. Allain-Targé, le 2 mars 1879 : la surtaxe d'entrepôt « c'est une défense pour les ports, les négociants, les commissionnaires, c'est une défense pour les comptoirs étrangers ou français, de Marseille, du Havre, de Nantes, qui ont recours indifféremment à la marine marchande ou à la marine étrangère ».

Elle vise aussi cependant le développemen t de notre

marine. Frappant d'un droit supplémentaire les marchandises provenant d'un entrepôt d'Europe, son résultat doit être de pousser les armements français aux expéditions lointaines en recevant, à de meilleures conditions, les marchandises que les navires vont chercher aux pays de production, que celles qu'ils vont prendre sur les entrepôts européens. Elle favorise les relations directes avec les pays lointains. Autrefois elle contrariait en outre les combinaisons des négociants d'outre-mer qui auraient voulu donner leurs marchandises à des navires étrangers pour leur transport en Europe, quitte, pour éviter de payer les deux autres surtaxes, à les faire transborder, une fois dans un port voisin de la France, sur des navires français qui les auraient importées finalement chez nous.

Cette surtaxe d'entrepôt existe encore de nos jours, mais comme l'a fait remarquer M. Duprat, à la commission extraparlementaire de la marine marchande (séance du 19 février 1898), elle est appliquée d'une façon trop irrationnelle pour produire des résultats sensibles. Elle ne pourrait agir qu'autant qu'elle aurait une influence appréciable et raisonnée sur la valeur des marchandises importées. Or, expose l'honorable armateur : « Cette surtaxe a été examinée lorsque l'on a procédé à l'établissement du nouveau tarif de douanes qui nous régit actuellement ; et je crois que les membres du Parlement à ce moment étaient las du débat interminable qui s'était engagé sur les 644 articles de la loi discutée ; chacun de ces articles ayant donné lieu à des échanges d'explications parfois très vives. Fatigué de cette longue discussion, le législateur a négligé la question de la surtaxe d'entrepôt. En tout cas, ce qu'il y a de certain c'est que, sur les 644 articles de notre tarif d'importation, il a été décidé que 30 articles seule-

ment seraient frappés d'une surtaxe d'entrepôt particulière. Le principe en est, je le rappelle, que toutes les marchandises, on pourrait même dire sans exception, venant de l'étranger et entrant en France après avoir passé par l'un des entrepôts d'Europe, sont frappées d'une surtaxe d'entrepôt. 30 articles seulement ont été indiqués pour qu'il leur fût appliqué une surtaxe d'entrepôt différente de celle désignée sous cette simple rubrique : Toutes autres marchandises 3 fr. 60 par 100 kilogs. En réalité j'estime toujours que c'est parce qu'il était las de cette longue discussion que le législateur a dit : « Nous allons frapper d'une surtaxe d'entrepôt de 3 fr. 60 les os et les cornes, en même temps que le caoutchouc par exemple. Or le premier produit vaut 80 francs la tonne, le 2e 6000 francs, cependant on n'a fait aucune espèce de distinction entre eux. »

Voilà ce qu'est la surtaxe d'entrepôt et ce qu'étaient les deux autres surtaxes ; mais il ne faudrait pas croire qu'elles ont été intégralement appliquées depuis leur origine jusqu'au moment où ces deux dernières ont été complètement supprimées.

Sous l'ancien régime, plusieurs pays avaient obtenu pour leurs navires des traitements de faveur. La Hollande fut affranchie des surtaxes de pavillon à la paix d'Utrecht, le pavillon espagnol fut également assimilé au pavillon français ; enfin, par une série de traités l'Angleterre et la Suède obtinrent pour leurs marines au longs cours, égalité de traitement avec la nôtre. Comme c'étaient précisément tous ces pavillons qui faisaient au nôtre la concurrence la plus acharnée il n'y a pas lieu d'être surpris si, à la veille de la Révolution, notre marine ayant lutté pour ainsi dire sans défense, se trouvait fortement distancée.

« A la Convention, le représentant Marec pouvait dire que dans les transports maritimes avec l'Europe, le Levant et les Anglo-Américains, le pavillon français n'intervenait que pour un cinquième, la part du pavillon anglais et, celles des autres pavillons étrangers étant chacune de deux cinquièmes (1). »

La Convention, pour remédier à cet état de choses, prit des mesures radicales ; elle décréta, le 21 septembre 1793, un acte de navigation qui n'était en grande partie que la reproduction de celui de Cromwell : prohibition du tiers pavillon, interdiction aux navires étrangers de faire le cabotage de port français à port français et entre la France et ses colonies.

Un navire n'était considéré comme français que s'il avait été construit en France, s'il appartenait pour la totalité à des Français, si tous les officiers et les 3/4 de l'équipage étaient français. Ces interdictions furent d'ailleurs lettre morte par suite du blocus presque permanent de nos ports pendant toutes les guerres de la Révolution et de l'Empire. Lors du rétablissement de la paix, notre marine marchande presque complètement ruinée, était incapable d'effectuer tous nos transports, il fallut renoncer aux prohibitions complètes, se contenter de mesures restrictives moins absolues et revenir au régime des surtaxes.

Ce fut la loi du 17 décembre 1814 qui établit le nouveau régime. Les marchandises importées par navires étrangers furent admises en France, mais en payant une surtaxe de pavillon très forte ; pour les cafés elle était de 50 francs par tonne.

(1) Cauwès, *op. cit.*, p. 601.

La loi de finances du 28 avril 1816 renforça encore cette surtaxe, le café de l'Inde par exemple payait :

Importé par pavillon français, 85 fr. par 100 kilogs.
— — étranger, 105 » —

soit une surtaxe de 200 francs par tonne.

Ces surtaxes furent bientôt jugées trop embarrassantes. Nous avons vu comment l'exemption partielle du « droit d'abord » — qui était en somme une surtaxe de pavillon frappant le navire — se transforma dès 1822 en surtaxe de tiers pavillon. Sous cette nouvelle forme, le droit était plus favorable au pavillon étranger puisqu'il diminuait pour les navires arrivant de leur propre pays.

D'autres tempéraments furent successivement apportés plus tard à ce régime, en sorte que : « déjà en 1860 l'égalité des pavillons était devenue la règle générale pour la navigation directe ; les surtaxes n'étaient plus imposées qu'au tiers pavillon. En 1861, l'Angleterre sut conquérir la suppression des surtaxes pour ses importations en France des laines d'Australie, du jute et des cotons de l'Inde, puis bientôt après pour les cafés et les sucres.

« Par suite de tout ceci l'assimilation des pavillons avait presque supplanté l'ancien système protecteur dans la navigation de concurrence, lorsque la loi du 19 mai 1866 appliqua à notre marine marchande un système de liberté commerciale absolue. Cette réforme consistait simplement dans l'abandon des droits de tonnage et des rares surtaxes de pavillons qui avaient été conservées. On ne toucha pas d'ailleurs à la navigation réservée (1). »

Ce court historique montre un des graves inconvénients des surtaxes : la difficulté de leur maintien intégral. Elles

(1) Cauwès, *Cours d'Economie politique*, 1893, t. II, p. 610.

ont un caractère hostile si marqué, qu'on les conserve rarement vis-à-vis des nations avec lesquelles des rapports continuels amènent souvent des traités. La plupart du temps on doit les abandonner soit par la crainte fondée de rétorsions inévitables (1), soit à cause de ces traités.

Voici à titre d'exemple un article de la convention du 28 février 1888 entre la France et la Grande-Bretagne :

« Art. 7. — Les navires français et leur cargaison dans le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et les navires anglais et leur cargaison en France et en Algérie, à leur arrivée d'un port quelconque, et quel que soit le lieu d'origine ou de destination de leur cargaison jouiront sous tous les rapports du même traitement que les navires nationaux et leur cargaison. »

Pas de surtaxe possible avec des clauses de ce genre, or il en est d'insérées en termes presque identiques dans tous nos traités de navigation y compris celui avec le Japon, que les Chambres ont ratifié il n'y a pas très longtemps.

Par ailleurs, ce régime plus ou moins parfaitement appliqué des surtaxes fut-il aussi favorable à notre marine que certains veulent bien le dire ?

En dehors de l'ère des prohibitions absolues qui n'eurent par elles-mêmes aucun résultat par suite de la tourmente dans laquelle la France fut entraînée et entraîna

(1) On a soutenu que les primes offraient le même inconvénient. MM. Rouvier et Georges Perrin notamment dirent en 1879 à la Chambre que les primes n'étaient que des droits différentiels déguisés, qu'elles constituaient une inégalité de traitement dont l'étranger ne serait pas dupe et qui provoquerait des réclamations.

Ce danger est à craindre, c'est vrai, avec la prime à l'exportation, mais quant à celle à la production, l'expérience a prouvé le contraire.

l'Europe de 1792 à 1814, la marine marchande de concurrence a vécu pendant près d'un demi-siècle sous la protection variable, d'abord rigoureuse, puis presque nulle, des trois surtaxes.

Il est incontestable que, durant toute cette période, elle eût de l'ensemble de notre trafic une part proportionnelle plus considérable que celle qu'elle a aujourd'hui.

De 1825 à 1860, elle fit dans l'année la plus défavorable (1842) le 36 0/0 de nos transports ; dans les meilleures (1825-1831-1848-1849) cela alla jusqu'au 47 et 48 0/0 (v. tableaux ci-contre), tandis que de nos jours nos navires ne font guère que le 25 0/0 (1) de nos transports maritimes.

Les mêmes tableaux montrent que si la part proportionnelle de notre pavillon était grande, les quantités transportées étaient par contre de beaucoup inférieures.

Il faut tenir compte évidemment, de l'énorme mouvement créé depuis par l'expansion de la navigation à vapeur, mais même en faisant cette correction nécessaire, on voit que le régime des surtaxes n'avait pas amené un développement exceptionnel de notre marine et qu'elle ne suivait pas les progrès faits par les autres.

(1) V. Rapport présenté par M. J. Duprat, annexe VIII au rapport sur le budget du commerce et de l'industrie de 1898, par M. Charles Roux.

Mouvement général de la navigation de la France et part des pavillons de 1825 à 1860.

(Le tableau complet se trouve dans les tableaux de la commission d'enquête de 1862 publiés par le Ministère du commerce en 3 volumes distincts (Imprimerie Nationale). Je ne donne ci-dessous que les années où se trouvent les chiffres les plus élevés et les plus bas.)

Années	Mouvement général en tonneaux.	Pavil. français	Pavil. de puissance	Pavil. tiers.
1825	1.556.431	47 1/2 0/0	38 1/2 0/0	14 0/0
1827	1.706.482	46 »	44 »	10 »
1831	1.565.315	47 »	41 »	12 »
1839	2.929.174	46 »	43 1/2 »	10 1/2 »
1842	3.139.451	36 »	50 1/2 »	13 1/2 »
1848	3.145.750	48 »	44 »	8 »
1849	3.317.376	48 »	44 »	8 »
1860	6.856.042	44 »	47 1/2 »	8 1/2 »

Pendant ces dernières années la part du pavillon français dans le mouvement de la navigation avec l'étranger les colonies et la grande pêche, a été la suivante (chiffres extraits des statistiques de douanes).

	tonneaux.		
1892	22.282.076	37.9	part pour 0/0 du pavillon français.
1893	22.085.553	35.3	»
1894	22.579.759	33.8	»
1895	22.494.184	35.3	»
1896	24.341.268	34.6	»

Tonnage comparatif des marines pendant quelques années de 1827 à 1860.

	France. tonneaux	Angleterre. tonneaux	Total des navires connus dans le monde. tonneaux
1827	692.125	2.181.000	3.001.400
1842	589.517	3.042.000	5.154.000
1848	683.298	3.401.000	6.155.700
1860	996.124	4.659.000	11.476.800

(Les chiffres du tonnage total des navires connus dans le monde aux époques indiquées sont extraits de la statistique internationale des marines marchandes publiée par le bureau central de statistique du Royaume de Norwège.)

En 1854, nous la verrons incapable de suffire aux transports de la guerre pour l'expédition de Crimée.

En 1862, l'enquête maritime faite sur l'initiative du Gouvernement, recueille les doléances réunies des constructeurs de navires et des armateurs qui cependant ne réclamaient point des primes mais seulement la diminution de leurs charges et l'amélioration de la législation existante.

L'examen dans le passé des mesures restrictives édictées pour tâcher de favoriser la marine, en laissant voir tant l'impossibilité de leur application sérieuse que la médiocrité de leurs résultats, ne porte guère en somme à trouver justifiés les regrets qu'on leur voue dans certains milieux (1).

b) La protection par les mesures stimulatrices : Les primes. — Théorie des primes (2).

1° *Inconvénients des primes au point de vue budgétaire. — Moyens pour les atténuer.*

α) Indication des voies et moyens. — On fait aux primes un certain nombre d'objections si capitales que je com-

(1) Le commandant Riondel s'est fait leur représentant au Conseil supérieur de la Marine marchande ; ses paroles pleines de conviction en faveur des surtaxes ne l'ont pas emporté sur les explications claires et précises données par M. Chandèze, directeur du commerce, pour montrer les inconvénients de leur emploi.

Le Conseil s'est prononcé contre leur rétablissement.

(2) Bien que la plupart des observations que nous allons faire s'appliquent aux primes à la production et aux primes à l'exportation, j'aurai néanmoins en vue surtout les premières dans les pages qui vont suivre. Quant aux primes à l'exportation, nous verrons, dans un paragraphe à part, les avantages et les inconvénients qui leur sont particuliers.

mencerai par les examiner car, si c'étaient là des difficultés insolubles, il serait inutile d'aller plus loin et il n'y aurait plus qu'à conseiller d'abandonner coûte que coûte un système que l'on dit aussi vexatoire pour le contribuable que désastreux pour nos finances.

Ce qui choque le plus dans les primes, c'est qu'en somme, par ce procédé, on prend de l'argent dans la caisse de M. X... pour le mettre dans celle de M. Y... Cette façon d'agir est *a priori* si exorbitante que beaucoup se déclarent par là même suffisamment renseignés sur le mérite de la combinaison et la rejettent sans plus ample examen.

Je ferai remarquer cependant, quant à l'équité du procédé, que, si les primes sont établies comme elles doivent l'être, M. Y... qui en perçoit, n'en bénéficie pas à titre gratuit. Elles ne lui sont comptées qu'autant qu'il effectue certaines opérations jugées nécessaires pour le bien public ; dès lors son enrichissement n'est plus sans cause et devient tout aussi légitime que le traitement perçu par le fonctionnaire, ou le bénéfice de l'entrepreneur qui a traité directement avec l'État. Dans ces deux derniers cas, l'argent des contribuables sert à obtenir pour une œuvre d'utilité générale le concours d'individus désignés ; dans celui des primes ce n'est plus à quelques particuliers que l'on s'adresse c'est à une industrie tout entière pour provoquer chez elle un effort dont le pays entier doit profiter. Qu'y a-t-il d'injuste en cela ?

La difficulté n'est donc pas de montrer la légitimité des primes, mais surtout comment on les empêchera de devenir une source de désordre pour les finances et comment on parviendra à rendre leur usage moins onéreux.

La question mérite d'autant plus d'être examinée que les crédits, dont le vote d'une loi de primes implique l'ou-

verture, sont la plupart du temps des crédits évaluatifs ; genre de crédit propre par excellence à amener des demandes de crédits additionnels qui rendent si difficile un sérieux équilibre budgétaire.

Les lois de primes,en effet,ne peuvent guère s'accommoder de crédits limitatifs. Quand l'État intervient en faveur d'une industrie, c'est avec le but voulu de la développer, or il n'excitera l'esprit d'entreprise des industriels qu'en leur faisant des promesses précises ; il faut qu'ils perçoivent d'autant plus qu'ils perfectionneront davantage leurs exploitations. Sait-on, au moment où l'on établit des primes, à quel degré sera développée l'industrie que l'on vise ? — C'est impossible. Ouvrir un crédit limitatif dans ce cas équivaut à dire : Les primes seront distribuées suivant tel mode de répartition, seulement, si à la suite de progrès inespérés, les sommes allouées menacent de dépasser le crédit voté, les primes seront réduites au chiffre nécessaire pour que cette éventualité ne se produise pas.

Cette façon de procéder proposée à maintes reprises, adoptée même, nous le verrons bientôt, dans quelques cas exceptionnels, est en principe inadmissible. Les industriels sont obligés de compter, surtout ceux qui traversent une crise ; pour qu'ils lancent de nouveaux capitaux dans leurs entreprises il faut, qu'en en calculant les benéfices probables, ils pensent les rémunérer. La prime n'entrera d'une façon sérieuse dans leurs calculs que s'ils en connaissent le chiffre exact et s'ils ont la certitude de la conserver. Il n'y a rien qui paralyse les entrepreneurs comme l'incertitude. Si l'on veut les stimuler au moyen des primes, il faut leur dire exactement ce qu'on leur offre, ils ne peuvent faire entrer des promesses vagues en ligne de compte.

Le système des crédits limitatifs n'est donc guère compatible avec les primes, si l'on veut qu'elles soient efficaces, aussi peut-on dire que les lois de primes ont tout ce qu'il faut pour jeter le désordre dans les finances, comment parer à cet inconvénient ?

Les primes n'étant, comme toute mesure protectrice, acceptables qu'à titre exceptionnel, on peut, à cause des dangers spéciaux qu'elles présentent, se montrer rigoureux à leur égard et soumettre les lois qui les édictent à des exigences spéciales.

Les crédits additionnels sont surtout dangereux à cause des découverts qu'ils occasionnent et les primes présentent le même danger puisqu'elles amènent de ces crédits.

On a cherché de plusieurs manières à arrêter le flot toujours croissant des crédits additionnels et à atténuer leurs inconvénients. Ce n'est pas ici le lieu de faire l'énumération des divers procédés préconisés pour atteindre ce but, je me bornerai à en citer un qui semble particulièrement de mise ici et qui, s'il était appliqué, aurait une efficacité incontestable : exiger que toute demande de supplément, de crédit indique d'une façon précise les moyens de faire face à la nouvelle dépense.

Il n'y aurait pas besoin, pour édicter cette exigence, de voter une loi nouvelle, il suffirait d'appliquer, en suivant rigoureusement l'esprit qui les a inspirées, les lois du 18 juillet 1836 et du 16 mai 1851.

La première dit : « A l'avenir toute demande de crédits, faite en dehors de la loi nouvelle des dépenses, devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés »... et la seconde répète sous une autre forme : «... le projet contient l'indication des voies et moyens affectés au paiement de la dépense »... malheu-

reusement ces dispositions si sages n'aboutissent à aucun résultat pratique car on se borne pour leur obéir à mettre d'une façon vague le crédit demandé à la charge « des ressources afférentes aux besoins de l'exercice », ou « au compte de la dette flottante ». Autant vaudrait ne pas s'occuper de ces lois que de les appliquer de cette manière.

Et cependant cette nécessité de parer aux voies et moyens paraît si primordiale à certains esprits qu'ils veulent en faire l'objet d'une disposition constitutionnelle. M. Gerville-Réache a inséré dans la proposition de révision de constitution dont il a saisi la Chambre le 13 mars 1899 l'article suivant : « Toute proposition entraînant une dépense, doit être accompagnée de la recette effective nécessaire pour y faire face, faute de quoi elle devra être rejetée. »

En attendant que ce principe devienne d'une application générale, il serait à désirer qu'on l'imposât spécialement aux lois de primes, à cause des inconvénients caractérisés qu'elles présentent pour l'équilibre budgétaire,

Une pareille exigence créerait, c'est vrai, des difficultés nouvelles à l'adoption de mesures jugées nécessaires.

Les primes jouissent si peu de l'estime publique, les intérêts multiples et souvent opposés qu'elles mettent en jeu rendent si laborieux leur établissement, qu'on s'expose à le rendre irréalisable, en leur suscitant de nouveaux adversaires dans les personnes qui se verront plus ou moins directement désignées pour en faire les frais.

Cela s'est fait pourtant quelques fois (1) et il faudrait que cela se généralisât.

(1) Voir entr'autres la loi du 7 avril 1897 qui apporte des modifications au régime des sucres.

Que l'on diminue les préjugés existant à l'encontre des primes, que l'on atténue les inconvénients qui résultent d'erreurs d'application et on finira par pouvoir adopter comme règle, de n'établir aucune prime sans fixer en même temps les moyens d'y subvenir.

Il serait d'autant plus souhaitable de voir cette idée devenir admissible dans la pratique, qu'elle serait utile, non seulement aux finances, mais même aux industries qui ont besoin d'être protégées. Les commissions qui élaborent les projets de lois de primes, les divers conseils supérieurs qui étudient les remèdes à apporter aux industries en souffrance, sont placés entre deux dangers. Ou réclamer des chiffres trop faibles pour obtenir les résultats qu'ils poursuivent, ou, si leurs prétentions sont trop grandes, voir la commission du budget repousser leurs demandes parce qu'elle ne voit pas les moyens de trouver les ressources pour y faire face. Je ne puis mieux faire, que citer à ce sujet ce que disait, le 18 mars 1898, M. J. Ch. Roux au conseil supérieur de la marine marchande :

« La seule lacune que j'ai trouvée dans le discours de l'honorable M. Bernard c'est qu'il ne chiffre pas les dépenses, les charges qu'entraînerait le système dont il est le promoteur. Il a parlé d'une prime de 1 fr. 70, s'est-il exactement rendu compte de ce que cette majoration de prime produira au point de vue général ? Et alors comme j'ai l'insigne honneur de faire partie du Parlement et trop souvent de la commission du budget, je suis bien obligé de me mettre à la place de mes honorables collègues et de manifester des craintes que je trouve assez légitimes. Si nous nous présentons devant la commission du budget d'abord, devant le Parlement ensuite, avec des prétentions tellement exagérées, avec des sacrifices tellement

puissants pour l'État que le Trésor n'y puisse faire face, je crains naturellement que nous ne réussissions pas. »

Les commissions et les conseils en question ont souvent tellement de peine à tomber d'accord sur la rédaction définitive des projets qu'ils doivent soumettre au Parlement que leur imposer une tâche nouvelle serait peut-être beaucoup leur demander. Et cependant, on le voit, ils trouveraient dans l'examen de ce côté de la question et des indications précieuses sur ce à-quoi ils peuvent prétendre, et en même temps plus de chances de faire agréer des projets, où ils indiqueraient, au moins en partie, les moyens de faire face à leurs prétentions.

On peut donc poser sinon comme une règle rigoureuse à laquelle il faudrait immédiatement se soumettre, tout au moins comme un principe dont on doit réaliser l'application progressive, que les lois de primes doivent désigner d'une façon précise les ressources sur lesquelles on compte pour payer les dépenses qu'elles créent.

Il ne faut pas, sous prétexte de guérir un mal, en causer un autre et pour relever l'industrie démolir les finances.

β) Combinaison des primes et des droits de douane. — Il faut d'autant plus chercher à répandre l'idée qu'il est nécessaire de songer aux moyens de payer les primes quand on en établit, que l'obligation qu'on s'impose ainsi d'examiner le problème sous toutes ses faces peut amener à le résoudre d'une façon plus satisfaisante.

Le système des primes est un procédé protecteur, il n'est guère mis en avant que dans les luttes économiques de nation à nation, quand il s'agit d'acquérir la suprématie dans une production que se disputent plusieurs pays. Aussi le voit-on presque toujours mis en parallèle avec

le système traditionnel des droits de douane. On peut donc être à peu près sûr quand on entend parler de primes, que le problème qu'il s'agit de résoudre est un problème de concurrence internationale et que, si les primes peuvent être appelées à y jouer un rôle, les droits de douane de leur côté peuvent y trouver un emploi.

Au lieu de chercher, comme on se borne trop souvent à le faire, si les primes sont supérieures aux droits ou les droits préférables aux primes, voyons s'il n'est point des cas où, loin d'opposer un système à l'autre, on n'a pas avantage à les combiner.

Lorsqu'on cherche à réaliser la protection par des droits, on leur demande d'exercer une double action :

1° Provoquer une hausse de prix favorable aux producteurs ;

2° Procurer des recettes à l'État.

Notre étude sur les droits protecteurs nous a permis de voir qu'en augmentant un droit d'une quotité déterminée, on n'obtient pas toujours une hausse correspondante ; nous avons vu aussi que, si pour que la protection soit plus forte on élève trop un droit et qu'on le rende prohibitif, l'augmentation, loin de fournir des ressources au Trésor, lui en enlève au contraire en supprimant des entrées.

Eh bien, pourquoi ne pas scinder les deux effets ? Pourquoi, au lieu de chercher à favoriser les producteurs par une hausse problématique, ne pas leur attribuer d'une façon beaucoup plus certaine et précise par des primes ce que l'on veut leur faire avoir ? Pourquoi enfin ne pas demander à des droits de douane, qui auront d'autant moins de chances d'être prohibitifs qu'ils seront moins élevés, les ressources indispensables à l'alimentation de ces primes ?

Un exemple fera mieux comprendre ce que je veux dire :

Il y a peu d'années les producteurs de plomb de France se plaignant de la baisse de leurs produits, demandèrent, dans l'espoir d'une hausse, que l'on frappât d'un droit d'entrée de 1 fr. 50 par 100 kilogs les plombs étrangers.

Voici quelles auraient été les conséquences pratiques de cette modification de tarif en supposant que le droit établi eût provoqué une hausse de 1 fr. 50 0/0 et n'eût pas restreint la consommation, ce qui est douteux (1).

La France produit annuellement environ 12.000 tonnes de plomb, elle en consomme 80.000 tonnes (2), la hausse aurait donc coûté aux consommateurs : 80.000 × 15 = 1.200.000 francs et n'aurait rapporté aux producteurs que 12.000 × 15 = 180.000 francs.

On voit de suite en présence d'un pareil résultat combien dans un cas semblable il serait plus avantageux, à la fois et pour les consommateurs et pour les producteurs, de combiner ensemble, le système des primes et celui des droits au lieu de s'en tenir à ce dernier.

En effet avec un simple droit beaucoup moins onéreux pour le consommateur de 0 fr. 30 0/0 au lieu de 1 fr. 50 0/0, on obtiendrait une recette fiscale de (80,000 T. — 12.000 T.).= 68.000 T. qui × 3 fr.= 204.000 francs, somme qui fournirait et au delà les fonds nécessaires pour faire tenir d'une façon certaine aux producteurs de plomb les 180.000 francs que ne le promettait qu'aléatoirement la mesure qu'ils sollicitaient.

(1) Des droits sur les plombs ont été établis par la loi du 3 mars 1898, l'importation qui avait été de 33.309.000 francs en 1897 est tombée en 1898 à 29.218.000 francs.

(2) Chiffres extraits du *Journal des Economistes*, juin 1896.

Vous me direz peut-être qu'avec cette combinaison l'État n'a plus les 1.020.000 francs de bénéfice que lui rapportait le premier système, mais je vous ferai remarquer que vous sortez de la question ; s'il s'agit de créer des ressources au budget ne venez pas dire que vous cherchez un moyen pour protéger les plombs.

Un auteur, M. Laurent de l'Arbousset (d'Alais) qui fait autorité en matière de sériciculture et de filature, a cherché, en suivant cet ordre d'idées, à mettre fin aux querelles des diverses branches de l'industrie soyeuse.

Son projet publié dans le *Bulletin séricole français* du 10 mai 1897 est à ce titre très intéressant, en voici les principaux traits :

L'auteur se propose d'alimenter les primes au moyen des ressources obtenues par des droits d'entrée sur les matières soyeuses ; les mesures qu'il offre dans ce but à l'examen du Gouvernement et des Chambres sont les suivantes :

« 1° A dater du 1er janvier 1898, les déchets de soie, bourres, frisons, cocons doubles percés ou piqués, les bourres peignées, les cocons fins pour filatures, les soies grèges, les soies ouvrées et les tissus de soie seront passibles à leur entrée en France, quelles que soient leurs provenance et origine, des taxes suivantes :

Déchets de soie, bourres, frisons, cocons doubles.	fr. 0,25	par kilog
Bourres peignées.	1,50	»
Cocons frais	0,25	»
Cocons secs	0,75	»
Soies grèges	3,00	»
Soies ouvrées	6,00	»
Tissus de soie	6,00	»

2° Toutes les dispositions de la loi du 13 janvier 1892 sont « maintenues pour une période de 10 ans, du 1er janvier 1898 au 31 décembre 1907 ».

C'est bref et net, l'objectif poursuivi est le maintien des primes, dont l'auteur a montré auparavant les bons effets, d'assurer à toutes les branches de l'industrie soyeuse la protection douanière et en même temps de couper court aux difficultés budgétaires en établissant les droits de manière à ce que les ressources couvrent les charges et laissent par dessus le marché un bénéfice à l'État.

Voici les chiffres présentés par l'auteur à l'appui de son projet.

Droits et primes à l'agriculture et à l'industrie de la soie et des soieries.

1° *Ressources.*

Chiffres des douanes, soies et matières soyeuses.

	Importation moyenne annuelle kilogr.	Droits	Recettes
Déchets de soie. Bourres en masses restées en France. .	4.116.501	à 0,25 fr.	1.029.125
Cocons doubles, bassinés etc .	427.728	à »	106.932
Bourres peignées	140.000	à 1,50	210.000
Cocons frais pour filature . .	(pas d'importation)		
Cocons secs pour filature. . .	257.236	à 0,75	192.927
Soies grèges étrangères . . .	2.964.745	à 3	8.894.235
Soies ouvrées importées. . .	47.316	à 6	283.896
Soieries	882.875	à 6	5.297.485
Total des ressources. . . . fr.			16.014 600

2° *Charges.*

Primes à la sériciculture (sur une récolte probable de 10.000.000 de kil. de cocons à 0,50). . . . fr.	5.000.000
Primes à la filature (sur la base de la plus forte annuité, augmentée de 300.000 fr.) . . . . . fr.	4.500.000
Primes à la fabrique de soieries pures sur son exportation (exportation annuelle moyenne 947.448 kil. à 3 fr. par kil. sur 1.000.000) . . . . . . fr.	3.000.000
Primes à la fabrique de soieries mélangées sur son exportation (exportation annuelle moyenne 1.894.802 kil. à 1. fr. par kil. sur 2.000.000) fr.	2.000.000
Excédent de recettes au profit de l'État. . . . fr.	1.514.600
Total des charges. . . fr.	16.014.600

Ce projet n'a pas réuni cependant tous les suffrages que son auteur pouvait espérer ; je ne reproduirai pas ici la totalité des critiques qu'il a soulevées, je me bornerai aux observations suivantes : Si modéré que paraisse le tarif proposé, il n'en constitue pas moins une aggravation sérieuse de la situation existante.

		Droits proposés		Droits actuels au tarif général (1898-1899).
Déchets de soie, bourre, frisons, cocons doubles.	fr.	25 par 100 k.		exemptes
Bourres peignées . . .	»	150	»	10 par 100 k.
Cocons frais.	»	25	»	exempts
— secs.	»	75	»	—
Soies grèges.	»	300	»	—
— ouvrées	»	600	»	300
Tissus de soie	»	600	»	de 200 à 1500 suivant les tissus.

Or la moindre imprudence dans ce sens suffirait pour faire passer à Milan une grande partie du marché de soies

qui se tient à Lyon (1) et il est peu probable que la sériciculture et la filature françaises trouvent un bénéfice quelconque à un déplacement de ce genre.

De plus,ce projet comporte desprimes à l'exportation des soieries. En dehors des inconvénients spéciaux de ce genre de primes leur application nécessiterait, à la sortie des tissus, des visites de douane auxquelles ne peuvent guère se prêter des marchandises aussi chères et délicates (2).

L'auteur du projet en question a sans doute été enserré entre des limites trop étroites en voulant trouver dans les matières soyeuses seules, les ressources nécessaires à l'alimentation des primes dont il demandait le maintien. La solution du problème comporte vraisemblablement une latitude plus grande dans la recherche des voies et moyens.

Si ce projet demandait des modifications, il contenait néanmoins un principe fécond de prévoyance trop souvent laissé de côté.

Ce principe a d'ailleurs été mis en avant dans d'autres occasions,le malheur est qu'il n'a jamais été que trop timidement soutenu. Ceux qui l'ont proposé ne l'ont jamais donné que comme indication et sans agir d'une façon sérieuse pour l'appliquer.

Ainsi la commission parlementaire de la marine marchande de 1877 évaluant à 15.000.000 de francs les dépenses probables des primes qu'elle proposait,ajoutait :

« Où les prendre ? Le Trésor national en fera-t-il les frais, ou ne pourrait-on pas lui en procurer l'équivalent ailleurs ? Telle est la question qui se pose. »

Le rapporteur examina alors le système anglais. Là bas

(1) Voir ci-après « Primes à la sériciculture et à la filature ».

(2) Voir ci-devant « Inconvénients des droits protecteurs ».

une large initiative étant laissée, sous la haute autorité d'un bill spécial, aux corporations (1), elles arrivent par des droits locaux de navigation à un prélèvement annuel d'environ 100 millions de francs sur un mouvement général de 43 millions de tonnes, dans les ports du Royaume-Uni.

L'application d'un système analogue en France eût donné, d'après les calculs d'un ingénieur distingué de Bordeaux, M. Pastoureau, un rendement annuel de 30 millions pour un mouvement de 13 millions de tonnes.

On voit tout de suite les avantages d'une semblable combinaison : économie pour le Trésor, satisfaction immédiate des intérêts en souffrance, et enfin enrichissement du domaine national par un large prélèvement sur les marines étrangères qui y eussent participé dans la proportion de 71 0/0.

On sait en effet que nous ne faisons guère que le 30 0/0 de nos transports par mer, ce qui est faible.

La commission de 1877 ne fit malheureusement que signaler ces idées, elle ne put les mettre en pratique, car c'eût été trop augmenter la besogne déjà assez lourde qu'elle avait assumée.

La réalisation de ce système serait, c'est vrai, très délicate ; la discussion de la dernière loi sur les droits de quai (L. du 23 mars 1898) a bien montré qu'il serait impossible d'entrer dans cette voie par le moyen de dispositions générales. Tel droit de péage qu'un port pourrait accepter, en léserait un autre, en concurrence trop immédiate avec un port étranger ; il faudrait donc laisser les Chambres de commerce juges des chiffres et bases des perceptions que sous l'autorisation d'une loi elles pourraient établir.

(1) Ces corporations par leur mode de recrutement se rapprochent de nos Chambres de commerce.

Frappant également le pavillon français et étranger elles ne seraient point contraires aux traités de navigation; néanmoins, pour ne point éveiller les susceptibilités internationales, on ne pourrait pas affecter directement leur produit à l'alimentation des primes, il faudrait y arriver par une voie détournée que ne trahit point la publicité des débats parlementaires. Tout cela est très difficile, mais non impossible. Tant que la part du pavillon étranger dans nos transactions sera aussi considérable, l'objectif à poursuivre devra toujours être d'établir des droits fiscaux qui, à cause de la prépondérance de ce pavillon étranger, le frapperont davantage, et dont le produit devra être employé au relèvement du nôtre.

Ce qu'il faut frapper surtout ce sont ces navires occasionnels, ces « rôdeurs de l'Océan », comme les Anglais en ont tant, toujours prêts à se précipiter sur un port quelconque pour y drainer tout l'aliment qui s'y trouve. Ils peuvent rendre, il est vrai, au commerce d'un port, des services momentanés, procurer aux expéditeurs des bénéfices sur lesquels ils ne comptaient pas, mais ils tuent sans les remplacer les services réguliers, seules sources d'un progrès durable.

Ces navires, on peut les atteindre sans faire intervenir dans les lois qui les visent des distinctions quelconques de pavillon. On peut même adopter des dispositions qui seront favorables au pavillon étranger, lorsqu'il rendra des services réels et suivis aux ports qu'il viendra visiter.

Ainsi le projet de loi, portant déclaration d'utilité publique des travaux d'établissement d'un canal de Marseille au Rhône, autorise la Chambre de Commerce de Marseille à établir des péages nouveaux, pour faire face aux engagements qu'elle prend en vue de collaborer à

cette entreprise. Ces péages ont pour bases : 1° le tonnage de jauge légal des navires entrants ; 2° la quantité des marchandises importées par mer ; seulement il y a des exemptions, entre autres : « les navires faisant simplement à Marseille une opération de cabotage entre ports français, les navires et les bateaux naviguant au bornage ou faisant la pêche cotière ou la navigation intérieure (toutes ces navigations sont réservées au pavillon français).

Parmi les navires assujettis, tout navire, qui a déjà payé 3 fois le péage depuis le 1er janvier, en est exempt pour les entrées ultérieures, jusqu'au 31 décembre de la même année.

Avec un système de ce genre, sans faire en droit aucune distinction de pavillon, on aboutit en fait à ne favoriser que les navires qui reviennent fréquemment dans le même port ; on favorise donc surtout ceux qui y sont attachés, c'est-à-dire des navires français. Les quelques navires étrangers qui profiteront de ces exemptions sont ceux qui, par leurs retours fréquents à Marseille, y auront presque acquis droit de cité.

Cet exemple montre bien comment des traitements égaux en droit permettent d'aboutir à des traitements différentiels en fait. L'équité ne trouve rien à y redire, les traités rien à y reprendre et le Trésor pourrait y trouver le moyen de rendre moins onéreuses les charges que lui imposent les primes.

Je n'insiste pas plus longtemps sur cette idée ; on voit, par les quelques exemples que j'ai donnés, à quel point la combinaison du système des primes avec celui des droits rendrait la protection moins onéreuse. Théoriquement, on pourrait même arriver par ce moyen à mettre tous les frais de la protection à la charge de l'étranger :

Quand la majoration d'un droit de douane n'amène aucune hausse sur le marché, c'est l'étranger qui supporte la totalité de cette majoration (1), lors donc qu'on emploiera le supplément de recette ainsi obtenu à des primes ou à des travaux utiles à l'industrie, on pourra dire que c'est l'étranger qui fera les frais de la protection de notre industrie.

γ) *Clauses de sauvegarde.* — Malgré les inconvénients, signalés plus haut, que présente l'introduction des crédits limitatifs dans les lois de primes, on a souvent proposé ces crédits pour mettre les budgets à l'abri de surprises trop désagréables.

Le projet de loi sur la marine marchande présenté par la commission de 1877 portait :

« Art. 11. — Il est ouvert au Ministre de la marine et des colonies un crédit de 8 millions de francs par an pendant 10 ans pour venir en aide à la navigation maritime... »

La loi du 29 janvier 1881 n'a pas sanctionné cette manière de voir et elle n'a même pas été mise en question au renouvellement de la loi en 1893. Lors du vote de la loi de 1898 sur les primes à la sériciculture et à la filature de la soie, on a rejeté encore le principe des crédits limitatifs ; on le trouve cependant inséré dans la loi du 13 janvier 1892 sur les encouragements à la culture du lin et du chanvre, mais c'est là un cas isolé ; en général, ce principe n'a pas été adopté pour les raisons que nous avons vues.

Et cependant, en assistant quelquefois au développement inespéré de certaines industries, on a pensé, non sans appréhension, aux charges qui en seraient résultées pour le budget si des primes leur avaient été promises. On a cherché alors, sans en venir aux crédits limitatifs, à

(1) Voir ci-devant « Prohibitions et droits de douane ».

combattre au moyen de clauses de sauvegarde les inconvénients incontestables qu'ont en l'espèce les crédits évaluatifs.

Ces clauses de sauvegarde limitent les sacrifices qui peuvent être imposés au budget, mais leur action est moins brutale que celle des crédits limitatifs ; on peut les libeller de manière à laisser les primes agir pendant un certain temps et ne tomber sous le coup de la clause qu'après avoir eu quelque efficacité.

La clause de sauvegarde est un moyen terme, elle ne préserve pas le budget d'une façon aussi radicale qu'un crédit limitatif, mais, par contre, elle permet de ne pas réduire brusquement les primes sans s'inquiéter si la seule perspective de la possibilité de cette réduction n'empêchera pas les industriels, que l'on veut stimuler, de faire l'effort que l'on veut obtenir d'eux.

On peut citer comme exemple de clause de sauvegarde celle insérée dans la loi du 2 avril 1898 sur les primes à la filature et à la sériciculture.

Art. 6.— « Si la moyenne des dépenses des 5 premières années dépasse pour les primes à la sériciculture la somme de 6.000.000 de francs et pour les primes à la filature 4.000.000, les tarifs inscrits aux articles 1 et 2 seront susceptibles au cours de la sixième année d'être réduits par les 4 dernières années en vertu d'une loi. »

Un projet du Gouvernement avait proposé une clause beaucoup plus dangereuse pour l'efficacité de la loi. Il prévoyait que dans le cas où le montant des primes serait pendant une campagne supérieure à 3 millions de francs pour la filature, leur taux serait pour l'année suivante ramené au chiffre nécessaire pour couvrir le Trésor et son avance.

Je laisse de côté la différence du maximum fixé qui n'a qu'un intérêt secondaire au point de vue théorique.

Le vice fondamental du projet primitif était l'instabilité qu'il créait dans l'attribution des primes. Le filateur ne pouvait pas compter sur les primes qu'il percevait, car, si dans l'ensemble, le maximum était dépassé, le surplus perçu par lui devait lui être retenu sur les primes de l'année suivante. Comment tabler sur la prime d'une façon quelconque dans ces conditions-là ? C'était l'incertitude, or il n'y a rien qui entrave les entreprises comme l'incertitude. Les difficultés on les vainc, les risques on les court, les insuffisances on les compense ; l'incertitude paralyse. Un encouragement dont on ignore la quotité n'en est plus un.

Avec la rédaction adoptée par la loi, cette incertitude disparaît en grande partie. Pendant les 5 premières années les sériciculteurs et les filateurs sont assurés de toucher intégralement les primes qui leur sont promises quelles que soient les charges qui en résultent pour le Trésor. A partir de la sixième année ils sont exposés à une réduction, c'est vrai, mais elle est fixée une fois pour toutes, et de plus, si la moyenne des 5 premières années n'a pas dépassé le maximum fixé, ce qu'il leur est facile de savoir, ils n'ont plus à craindre aucune réduction jusqu'à la fin de la loi.

Certainement les sacrifices auxquels est exposé le Trésor sont moins limités avec la seconde rédaction qu'avec la première, mais il est indispensable que les industriels primés sachent d'une façon ferme sur quoi ils peuvent compter.

On voit par là que la clause de sauvegarde est comme une barrière mobile que l'on peut, suivant les circonstan-

ces, déplacer soit dans un sens favorable aux primes, soit dans un autre plus favorable au budget.

Faudrait-il souhaiter de voir ce genre de clauses prendre place dans toutes les lois de primes ?

Ces clauses peuvent rendre les plus grands services. Elles peuvent aider à vaincre des appréhensions hostiles aux primes et faciliter leur établissement quand il est nécessaire. Avec elles on peut mettre le Trésor entièrement à couvert de surprises imprévues et démesurées, ce sont là des avantages qui ne sont pas négligeables mais qui ne doivent pas faire oublier les dangers qu'elles présentent.

On ne peut pas infuser de germe plus redoutable d'inefficacité dans une loi de primes que d'établir en quelque sorte des primes flottantes ; quand on les emploie, il faut proscrire tout ce qui de près ou de loin ressemble à une échelle mobile. Une prime de 3 sûre, vaut mieux qu'une prime de 6 réductible à 3, 2 ou moins.

Ces clauses ne doivent pas être conçues de manière à reprendre la deuxième année ce que les primes ont fait percevoir la première. Les réductions que la clause se réserve d'imposer, si nécessité est, doivent être aussi précises que possible. En un mot, la clause doit dire, aussi exactement que faire se peut, comment et de combien les primes peuvent se trouver réduites, afin de permettre aux industriels d'établir leurs calculs en conséquence.

Je crois que l'équilibre budgétaire, de si impérieuse nécessité, ne pourrait que gagner à l'adoption de clauses de sauvegardes larges, employées avec toutes ces précautions, d'autant plus que les entrepreneurs avertis que les sacrifices consentis en faveur de leur industrie ne seront pas illimités, s'adresseront avec plus de modération à une source qu'ils sauront ne pas être inépuisable et seront les

premiers à dénoncer et combattre tous les abus qui pourront naître.

2° Dangers des primes.

Les inconvénients que présentent les primes au point de vue budgétaire constituent l'objection la plus sérieuse qui soit faite au système, nous venons de voir que cette objection n'est pas sans réponse et que l'on peut atténuer dans une large mesure, ces inconvénients, voire même dans quelques cas spéciaux, entièrement les neutraliser.

Il est d'autres reproches qu'on leur adresse, mais je les appellerai plutôt des dangers à éviter que des inconvénients inhérents aux primes, car nous allons voir que la plupart ne sont justifiés que pour les primes mal établies.

On dit, par exemple, que les primes faussent la production. Adam Smith, en formulant la critique reconnaît cependant qu'elle ne leur est pas spéciale : « L'effet des primes,comme celui de tous les autres expédients imaginés par le système mercantile,ne peut donc être que de pousser par force l'industrie du pays dans un canal beaucoup moins avantageux que celui dans lequel elle serait entrée naturellement de son plein gré... non seulement dans un canal qui est moins avantageux, mais même désavantageux pour le moment, puisqu'un commerce qui ne peut marcher qu'à l'aide d'une prime est nécessairement un commerce à perte (1). »

Tout cela est de la logique très pure, mais ce n'est que de la logique ; en pratique, on voit tous les jours des entreprises commencer par travailler à perte pour finir en réalisant des bénéfices. Quand bien même les primes ne serviraient qu'à faciliter ce résultat elles ne seraient déjà

(1) Ad. Smith, *Richesse des Nations*, liv. IV, chap. V.

pas si inutiles, mais elles peuvent faire mieux que cela, Adam Smith raisonne dans l'hypothèse où des primes ne sont données à des industriels que pour combler les déficits de leurs exploitations, mais la prime, nous le verrons bientôt, peut et doit jouer un autre rôle ; si on l'emploie comme stimulant, elle ne soutient pas forcément des industries qui subissent des pertes.

Il est incontestable que des primes mal placées peuvent développer des industries inutiles, la faute n'en est pas aux primes mais à ceux qui les placent mal ; quant à dire que par cela seul qu'une industrie a besoin de primes c'est un signe qu'elle est désavantageuse, c'est faux.

Une industrie prospère peut être désorganisée par une série de désastres et ceux qui l'exerçaient, ruinés, ne pas avoir le courage ou les moyens de reconstituer leurs entreprises. C'est le cas de la sériciculture ravagée pendant plusieurs années par la muscardine, la pébrine et d'autres maladies des vers à soie. Si les primes rendent à la sériciculture sa prospérité d'autrefois, pourra-t-on dire qu'en reconstituant une industrie acclimatée chez nous depuis des siècles, elles l'auront poussée hors de sa voie ?

Parfois on laisse à tort ses concurrents prendre une avance qui dans la suite rend avec eux la lutte plus difficile, les primes auront-elles tort de chercher à réparer cette erreur ? Si elles viennent donner une impulsion vigoureuse à l'industrie qui s'est laissé distancer, pour lui faire reconquérir sa place, sera-t-il sage de dire qu'il vaut mieux considérer les résultats de la faute commise comme l'indication de ce qui doit être, et dénier aux primes le droit de faire regagner un rang perdu ?

On a dit encore : « L'effet ordinaire de pareilles gratifications est d'encourager des gens hasardeux et témérai-

res à s'aventurer dans des affaires auxquelles ils n'entendent rien, et ce qu'ils perdent par ignorance ou négligence fait plus que compenser ce que l'extrême libéralité du Gouvernement peut leur faire gagner (1). »

Cet inconvénient ne se présente guère qu'avec des primes excessives, mais c'est là un défaut assez rare et qu'il est facile de corriger dès que l'on constate son existence.

Ce qui montre bien que toutes ces critiques ne sont pas des inconvénients inhérents à toute prime, mais plutôt des vices qu'elles peuvent avoir si on les organise mal, c'est qu'on leur voit imputer les défauts les plus contradictoires. On les accusera, par exemple, en même temps de ne pouvoir être efficaces et de fausser la production. Comment pourraient-elles fausser la production si leur influence est nulle? Toutes ces critiques montrent des travers qu'il faut éviter en établissant des primes, elles ne sont nullement une fin de non-recevoir contre le système.

3° *Cas d'application et avantages des primes.*

A côté d'inconvénients qui ne sont pas invincibles et de dangers que l'on peut éviter, les primes ont des qualités propres qui peuvent en faire, dans des cas spéciaux, un moyen d'action précieux pour l'Etat sur les industries qui lui sont nécessaires. Avec elles, on peut au point de vue économique surmonter des difficultés qu'il serait bien difficile de vaincre sans leur concours.

Dire quand il faut employer les primes et quand il faut leur préférer d'autres moyens n'est pas possible d'une façon absolue. C'est là une question d'art, de pratique, cha-

(1) Ad. Smith, *Richesse des nations*, liv. IV, ch. V.

que mal réclame pour être guéri un examen spécial si l'on veut connaître le vrai traitement qu'il lui faut appliquer. On peut cependant, à titre d'indication, montrer quelles sont les situations dans lesquelles l'usage des primes semble plus particulièrement désigné.

Ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, elles paraissent devoir être préférées à la protection par les droits, lorsqu'il s'agit d'accroître une industrie encore peu développée qui ne fournit que peu à la consommation nationale, la plus grosse part étant tirée de l'étranger.

Prenons des chiffres pour fixer les idées. Soit une consommation de 100 alimentée par une production indigène de 10 et une production étrangère de 90, et soit un chiffre de 2 (francs, centimes, écus comme on voudra) à faire tenir par unité produite aux producteurs nationaux, mettons 2 francs. Si l'on utilise le système des droits et que l'on arrive à provoquer sur le marché une hausse de 2 fr. par unité, les producteurs indigènes gagneront, c'est vrai, à la vente de leurs produits les 2 francs qu'on voulait leur faire tenir, mais à quel prix ! Pour leur faire avoir $2 \times 10 = 20$ il a fallu faire débourser aux consommateurs $2 \times (90 + 10) = 200$, tandis qu'en employant le procédé des primes un simple droit d'entrée de 0 fr. 25, si léger qu'il n'eût peut-être pas amené de hausse et serait resté à la charge de l'étranger, aurait donné multiplié par 90 : 22,50, soit plus qu'il n'en fallait pour fournir sous forme de primes les 20 recherchés.

Si les rapports sont inverses, s'il s'agit de protéger une industrie qui fournit déjà les 90 0/0 de la consommation totale le 10 0/0 qui reste venant de l'étranger, il deviendra souvent plus politique d'user des droits protecteurs que des primes :

Pour faire tenir 2 par unité produite aux entrepreneurs nationaux il faudra trouver $2 \times 90 = 180$, la charge de la protection sera ici très lourde, les droits protecteurs ne l'allégeront pas, au contraire, mais ils ont par excellence le don de faire illusion et de frapper le contribuable sans provoquer ses colères.

C'est aux droits protecteurs qu'il est prudent de recourir quand on veut exiger de la nation des sacrifices tellement grands que, chiffrés d'une façon précise sous forme de primes, ils soulèveraient son indignation.

Les primes sont encore d'une utilité spéciale quand on veut activer des industries qui opèrent en dehors des limites douanières.

On peut bien par des surtaxes de pavillon ou autres, créer dans ses ports une situation privilégiée à son propre pavillon; mais si l'on veut favoriser l'intercourse, si l'on veut voir ses navires devenir les transporteurs de l'étranger et jouer le rôle de tiers-pavillon, la subvention directe, la prime, devient pour l'État le seul moyen d'intervenir.

Si ce n'est pas seulement son marché que l'on veut se réserver, mais les marchés étrangers que l'on veut conquérir, la prime d'exportation est presque le seul procédé protecteur possible. C'est là, il est vrai, une prime qui offre des dangers spéciaux que nous verrons plus tard, il peut être maladroit de porter ainsi la guerre économique au dehors, mais enfin si les circonstances l'exigent, les primes d'exportation permettent de le faire.

Il est aussi des cas où des traités existants empêchent d'établir des droits d'entrée et des traitements différentiels ; s'il devient urgent de protéger une industrie nécessaire à l'État, à quel moyen recourir ?

C'est ce qui a eu lieu pour la marine marchande, la nécessité de la secourir une fois reconnue on n'a vu que la prime qui permit de le faire, M. Allain-Targé l'a dit en termes expressifs à la Chambre des députés (1) : « Les hommes les plus compétents ont cherché, les Ministres, les Directeurs, les chef de services, les Députés, les armateurs, les représentants des chambres de commerce, tout le monde s'est mis de bonne foi et avec patriotisme à ce travail, tout le monde a cherché et personne n'a rien trouvé en dehors de la prime à l'armement et de la surtaxe de pavillon. Et puisque la surtaxe de pavillon est impossible, il faudra bien en venir à la prime à l'armement. »

En outre les primes sont un moyen d'action plus précis que les droits. S'il ne s'agit pas seulement de développer une industrie d'une façon quelconque, mais d'obtenir qu'elle emploie un matériel spécial dont l'État peut avoir besoin à un moment donné, si par exemple il ne suffit pas à l'État que les armateurs aient à sa disposition des navires, s'il lui faut de plus que ces navires remplissent des conditions particulières de vitesse, de capacité, d'invulnérabilité, on pourra obtenir ce que l'on cherche en n'accordant des primes qu'autant que ces conditions seront remplies.

Le système des primes a sous ce rapport-là une souplesse qu'aucun autre procédé protecteur ne peut égaler, car seul il peut arriver à proportionner d'une façon assez précise l'encouragement au sacrifice qu'il demande.

La prime, en effet, peut être majorée pour ceux qui sauront répondre à des desiderata spéciaux ; c'est le système

(1) Séance du 2 mars 1879.

des surprimes. Comme nous allons le voir, ce système n'a pas encore été utilisé avec un bien grand succès, c'est vrai, mais nous verrons en même temps le pourquoi de cet échec relatif et dans quel sens il devrait être modifié pour donner tous les résultats qu'on peut en attendre.

Appendice : les surprimes. — Parmi les lois de primes les plus récentes, il n'y a guère que celles sur la marine marchande qui établissent des surprimes proprement dites. Dans d'autres, telles que les lois sur les primes à la filature de la soie par exemple, on trouve des différentiations de primes, les plus fortes étant allouées aux appareils les plus perfectionnés ; mais ce ne sont là que des primes différentes, la plus forte n'est pas la plus faible augmentée d'une quotité déterminée, il n'y a pas surprime à proprement parler. Pour les navires au contraire, outre les différences de traitement par catégories, il y a des surprimes de tant pour cent des primes mêmes, pour les navires qui acceptent de se soumettre à des exigences spéciales.

La loi du 29 janvier 1881 (art. 9) donnait une surprime de 15 0/0 si telles et telles conditions spécifiées par le ministre de la marine se trouvaient remplies ; parmi ces conditions la plus onéreuse est celle de la vitesse, la marine en exigea une de 13 1/2 nœuds aux essais, ce qui était joli à cette époque. Le « Château-Yquem » et le « Château-Margaux », furent les seuls navires à bénéficier de cette surprime.

La loi du 30 janvier 1893 (art. 7) élève la surprime à 25 0/0, mais les exigences de la marine augmentent en même temps. L'arrêté du ministre de la marine du 27 septembre 1893 prescrit des conditions commercialement

irréalisables. La plus grosse difficulté vient encore de la vitesse, l'article 5 exige 17 1/2 nœuds aux essais.

La vitesse en marine coûte très cher, par l'augmentation de tonnage qu'elle comporte, par le prix des machines, par la consommation de charbon et par l'encombrement qu'elle entraîne à bord.

M. Duprat (1) dit qu'un vapeur coûtant 1.500.000 fr. pour une vitesse de 12 nœuds coûterait 5 millions pour une vitesse de 17 1/2 nœuds, avec la même capacité commerciale.

D'après un autre calcul il faut sur un paquebot de 135 mètres et de 7.500 tonneaux une machine de 6.500 chevaux pesant 1.300 tonnes pour filer 18 nœuds ; pour atteindre 18 1/2 nœuds, il faut 7.200 chevaux pesant 1.480 tonnes. On perd donc 180 tonnes de poids, 300 mètres cubes de logement et la dépense s'accroît de 260.000 fr. (primes de construction déduites). Pour passer de 18 1/2 nœuds à 19 nouvelle perte de 210 tonnes en lourd, de 330 mètres cubes en encombrement, nouvelle dépense de 300.000 francs. Cette augmentation d'un nœud coûte donc à la construction 560.000 francs et la perte pour le trafic est de 630 mètres cubes.

L'armateur,qui ferait construire un navire de 17 nœuds, ne pourrait pas retirer l'intérêt de son argent par le transport des marchandises, et pour le transport des passagers, il ne pourrait pas lutter avec les paquebots-poste qui touchent des subventions 4 fois plus fortes que les primes.

Dans ces conditions, on comprend que les armateurs n'aient pas cherché à acquérir la surprime de l'article 7

(1) Directeur de la Compagnie des « Chargeurs Réunis ».

(loi de 1893), aussi est-elle en fait restée sans application.

Un lieutenant de vaisseau, M. de Freycinet, qui a fait des études spéciales sur l'utilisation militaire de la flotte marchande dit à ce sujet :

« La formule de la loi augmentant la prime de 25 0/0 pour les navires construits sur plans approuvés, manque d'élasticité et son application rationnelle est difficile. La somme correspondant à cette surprime est trop importante pour payer des exigences de construction portant sur des aménagements, et tout à fait insuffisante pour obtenir une vitesse qui permette d'utiliser les navires de charge autrement que comme transports.

« Tandis que la surprime représente une rémunération unique, les sacrifices demandés aux armateurs sont de 3 sortes :

1° Les dispositions plus ou moins coûteuses à prendre au moment de la construction, mais qui ne constituent une augmentation ni de poids, ni d'encombrement.

2° Les installations qui comportent au contraire des volumes ou des poids morts qui sont une perte pour le trafic courant.

« 3° La réalisation des vitesses supérieures aux besoins de l'exploitation commerciale.

« Pour le 1er cas, il paraît juste de rémunérer le surcroît de dépenses et la soumission aux désirs de l'État par une somme à débattre et payée une fois pour toutes.

« Pour le 2e cas, l'armateur, supportant une perte de fret proportionnelle au nombre de milles parcourus, l'application d'une surprime de navigation convenable est tout indiquée.

« Quant à la vitesse, elle ne paraît comporter que le régime de la subvention annuelle, soit comme elle est

appliquée pour les lignes postales, soit sous la forme adoptée par les Anglais d'une somme payée chaque année et à chaque navire réalisant les conditions demandées.

« L'État a en effet tout intérêt à ce que les navires dont il prévoit l'utilisation et pour lesquels il fait d'importants sacrifices restent le plus longtemps possible dans de bonnes conditions ; il faut donc intéresser les propriétaires à les ménager et à les soigner. Si on accorde une surprime après constatation de la vitesse par les essais, que le navire garde ou perde cette vitesse, il touchera toujours sa surprime pendant 28 ans ; et l'armateur cherchera à réaliser un grand nombre de milles pendant les premières années où la prime est plus forte et partant la surprime plus rémunératrice. Les machines seront ainsi rapidement usées et amenées à une vitesse réduite.

« L'État après avoir payé fort cher n'aura qu'un cargo-boat sans autre valeur que ceux qui ne lui auront rien coûté.

« Les Anglais donnent à leurs croiseurs auxiliaires de première ligne des subventions annuelles variant de 80.000 à 250.000 francs pour des vitesses de 16 à 21 nœuds. »

Ces quelques lignes montrent à elles seules, mieux qu'un long traité, l'extrême malléabilité des primes et des surprimes, et à quel point on peut parvenir avec elles à adapter les moyens dont on peut disposer aux résultats que l'on veut obt enir.

A l'inverse du droit protecteur qui n'exerce son action protectrice qu'autant qu'il renchérit sur le marché intérieur les produits que l'on veut défendre, la prime a l'avantage de ne pas relever les prix, et de permettre au contraire de les abaisser.

L'impulsion donnée par les primes à la marine à voiles (loi de 1893) a fortement développé les relations par voiliers entre nos ports et l'Amérique du Sud ; la fréquence des transports a amené la diminution des frets des nitrates, guanos, etc... si l'on tient compte qu'on importe par an environ 200.000 tonnes rien que de nitrates on voit tout de suite les économies que réalise l'agriculture par une simple baisse de prix sur de pareilles quantités d'engrais.

M. Le Cour Grandmaison, citant ces faits au Sénat (1), ajoutait : « Les 10 millions que nous votons constituent donc en réalité une subvention de 15 à 20 millions donnée indirectement à l'agriculture française.

« Je ne veux pas insister, mais je suis en mesure de prouver la vérité de ses assertions. »

Examinée au point de vue des industries qui n'en touchent pas, la prime semble encore l'emporter comme procédé économique sur le droit protecteur, parce qu'elle trouble moins profondément que celui-ci un état économique existant.

Les droits protecteurs imposent non seulement des charges pécuniaires à ceux qui subissent la cherté qu'ils occasionnent, mais ils entravent souvent encore leurs affaires par les formalités et les vérifications douanières que nécessite leur perception (2). La prime n'a à ce point

(1) Séance du 15 mai 1899.

(2) « L'excès des impôts levés par le Gouvernement, quoiqu'il soit un grand mal, n'a pas des effets économiques comparables à ceux des exactions même beaucoup moins fortes qui mettent le sujet ou le contribuable à la discrétion du fonctionnaire public ou qui ont lieu de manière à

de vue que l'inconvénient pécuniaire, elle n'apporte aucun arrêt dans la circulation des marchandises, à ce titre, la protection de l'industrie primée présente moins de danger pour les industries voisines qui ne le sont pas ; elle n'élève aucune barrière, elle ne fait que stimuler une industrie hésitante. Loin de gêner les autres, il arrive quelquefois qu'elle favorise des branches auxquelles elle n'est pas attribuée.

Ce phénomène économique peut être constaté de temps en temps dans la marine marchande actuelle, où l'on voit les primes amener la francisation de navires étrangers, bien que ces navires, une fois francisés,ne bénéficient d'aucun des avantages établis par la loi du 30 janvier 1893. Voici comment :

Un armateur, encouragé par l'appui de l'État, crée une ligne de navires, il lui en faut un certain nombre pour assurer la régularité de son nouveau service. Suivant les fluctuations du marché ou l'encombrement des chantiers nationaux, il arrive souvent que, pour augmenter sa flotte en temps utile, ou remplacer immédiatement un bateau perdu, il est obligé d'acheter un navire à l'étranger et de renoncer par suite pour lui à toute prime. Voilà cependant un navire sur lequel flottera le pavillon national et qui n'aurait jamais été francisé si son armateur n'avait été tout d'abord incité par les primes à créer son entreprise.

Ce cas, il est vrai, n'est pas aussi fréquent qu'il le faudrait et c'est justement parce qu'il exige un ensemble de

décourager l'habileté, l'activité et l'économie. »

J. Stuàrt Mill, *Principes d'économie politique*, liv. V, ch. VIII, § 2. Avant la révolution française,«...le pouvoir arbitraire des agents du fisc... était plus fatal à la prospérité publique, que le paiement de sommes plus fortes que celles qu'ils prenaient... ». S. Mill.

circonstances favorables qui ne se rencontrent que rarement dans les conditions actuelles, que l'on voit si peu d'armateurs se hasarder à acquérir des navires qui ne recevront aucun secours de l'État. C'est pour cela que la suppression de la demi-prime a pour effet d'entraver fortement l'essor de notre flotte marchande.

Enfin la prime a sur les autres procédés protecteurs une supériorité qui lui nuit, elle se présente pour ce qu'elle est : Une charge. Elle met en relief d'une façon nette le côté onéreux, très onéreux même de la protection.

Il faut lire à ce sujet, les lignes qu'a écrites M. Gide pour faire ressortir cette supériorité (1). Les reproduire toutes ici serait trop long, les résumer serait leur faire perdre toute leur saveur, je me bornerai à citer celles que voici :

« Il est vrai que le système protectionniste ainsi présenté (c'est du protectionnisme par les primes qu'il s'agit), s'il ralliait un plus grand nombre d'esprits éclairés, perdrait en revanche la plus grande partie de son prestige aux yeux du peuple et des politiciens, précisément parce que ceux-ci ne pourraient plus s'en servir pour duper celui-là. »

« Il aurait peine à trouver des ministres pour le proposer et des parlements pour le voter. Voter pour le système protecteur sous forme d'impôts sur l'étranger est facile, mais le voter, sous la forme ostensible d'impôts sur le pays, cela est plus malaisé et on y regardera à deux fois. Raison de plus pour essayer. »

Oui, raison de plus pour essayer, il n'y a pas à craindre en effet qu'on multiplie les allocations de primes ni

(1) *Revue d'économie politique*, oct. 1891.

qu'on prolonge leur durée au delà du temps nécessaire; les primes coûtent tandis que les droits de douane fournissent des fonds au budget. Aussi la tendance naturelle des Gouvernements est-elle de chercher à obtenir du Parlement des votes de droits et des diminutions de primes.

Il faut un régime financier bien organisé pour pouvoir utiliser le système des primes, tandis que les finances dans le plus mauvais état n'empêchent pas de relever les barrières douanières. Celles-ci accrues mal à propos, occasionneront souvent une grande gêne sociale, mais elles auront le talent de ne pas laisser voir de combien elles contribuent au malaise général.

Après Colbert, le désordre jeté dans les finances françaises par les guerres de la fin du règne de Louis XIV rendit impossible la continuation du système des subventions directes à l'industrie et on les remplaça par des accroissements de droits.

« En 1687 les droits sur les étoffes de laine furent augmentés... Le motif de cet accroissement de droits fut que, depuis quelques années le Gouvernement s'était vu, à raison des dépenses qu'entraînait la guerre, dans l'obligation de supprimer les subventions aux manufactures (1). »

Les contribuables, bien qu'on pense généralement le contraire, ont donc un avantage marqué à ce que lorsqu'on use de la protection ce soit au moyen des primes qu'on l'exerce; comme avec elles les sacrifices qu'impose la protection se montrent dans toute leur nudité, la tendance générale est de demander qu'on les restreigne, aussi les sacrifices sont-ils par suite plus limités lorsqu'on emploie ce procédé que lorsqu'on en adopte un autre.

(1) P. Clément, *Histoire du système protecteur en France*, chap. IV.

Les primes offrent, on le voit, de sérieux avantages et il est d'autant plus curieux de les voir en général aussi peu appréciées qu'elles sont théoriquement un terrain de conciliation parfait entre les doctrinaires de l'incapacité industrielle de l'État et les apôtres des bienfaits de son ingérence. Par les primes, en effet, l'État intervient en faveur de l'industrie privée, mais il intervient en chargeant les entreprises privées elles-mêmes de faire fructifier les ressources qu'il met à leur disposition.

4° *Taux et bases des primes.*

Théorie de la « prime encouragement » et de la « prime appoint ».

On a critiqué dans les primes la difficulté d'en fixer le taux, d'en déterminer les bases. Trop faibles elles ne peuvent rien pour le relèvement d'une industrie, trop fortes elles risquent de fausser la production ; dans les deux cas, elles imposent à l'État un sacrifice totalement ou partiellement inutile. Peut-on rêver de trouver d'une façon précise l'appoint nécessaire au développement de l'industrie déclinante ? Non, dit-on, car toutes les entreprises ne sont pas conduites de la même manière et l'on sera fatalement amené à fournir, aux frais des contribuables, des subsides à des industriels qui ne sauront pas en tirer profit.

C'est l'objection que M. Cauwès formule ainsi : « La détermination des primes... suppose connu le prix de revient ordinaire de la production nationale et étrangère. Les adversaires des droits de douanes déclarent indéterminable le prix de revient respectif. Il faut cependant le connaître pour fixer les primes ; sinon on s'expose à des erreurs fort graves. La prime est-elle exagérée.... elle risque de faus-

ser la production. Est-elle insuffisante le but est manqué (1)... »

Il est certain, qu'ici comme partout, l'idéal à atteindre serait de ne faire des dépenses que strictement proportionnées aux résultats obtenus, de ne soutenir que des industriels capables de faire prospérer les entreprises qu'ils dirigent ; mais de là faut-il conclure à une fin de non-recevoir contre un procédé parce qu'il ne réalisera pas du premier coup un objectif presque utopique ?

Je ne nie pas du tout qu'en allouant des primes l'État ne soit exposé à faire des dépenses inutiles et même dangereuses. Mais cela à des degrés divers existe pour toutes les dépenses qu'il fait. Toujours, qu'il paye un service ou traite un fonctionnaire, on pourra lui dire : Faites attention si vous offrez des avantages insuffisants à ceux dont vous réclamez les services vous n'aurez qu'un personnel de rebut, qui ne sera pas à la hauteur de la tâche que vous lui confierez, vous allez donc faire des sacrifices inutiles ; si vous promettez au contraire des situations trop brillantes, outre que vous sacrifiez, au delà du nécessaire les deniers des contribuables, vous allez attirer dans la voie du fonctionnarisme une foule d'individus dont l'activité et l'intelligence seraient plus utilement employées ailleurs. On serait d'autant plus fondé à raisonner ainsi que bon nombre d'esprits pensent qu'une erreur de ce genre, l'État l'a peut-être commise, et qu'une des causes de notre infériorité économique est justement dans l'attrait et la sécurité qu'offrent les positions officielles.

Quand il est démontré que l'État doit faire une dépense, les dangers qu'elle présente imposent l'obligation de tra-

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. II, p. 573

vailler à les éviter, ils n'impliquent pas la suppression de cette dépense. La difficulté d'un problème dont la solution est nécessaire n'autorise pas à en éliminer l'étude.

Nous verrons plus tard les tâtonnements forcés par lesquels on passe pour établir des taux et des bases de primes et les résultats obtenus quand même malgré tous ces tâtonnements.

Il ne s'agit pas de trouver un taux idéal de prime, synthèse d'équité, de justesse et de force, capable d'élever tout d'un coup une industrie à des hauteurs inespérées, sans relever les impôts d'un liard au-dessus du strict nécessaire. Le problème ainsi posé est insoluble, mais, à mon avis, il est plus simple que cela. Pourvu qu'en s'aidant des diverses bases d'appréciation dont on dispose on arrive sans trop de pertes inutiles à établir des primes qui portent l'industrie visée au rang qu'il est nécessaire qu'elle atteigne, c'est tout ce qu'il faut. Le but n'est point de ne pas subir de pertes, dans quelle entreprise n'en subit-on pas, mais d'arriver finalement à ce que les résultats acquis l'emportent sur les sacrifices faits.

Il s'agit donc de savoir s'il est bien exact de dire qu'il y a un taux précis de prime pour chaque cas, taux seul à la fois équitable et utile, qu'au-dessous c'est l'inefficacité fatale, au-dessus l'injustice en même temps que le danger de surproduction ?

Faut-il que les primes rendent avec une exactitude quasi-mathématique, la lutte égale entre les deux industries en concurrence ?

Ce n'est pas nécessaire car les primes peuvent agir de deux façons :

Elles peuvent sans doute, conformément à cet ordre d'idées, opérer en égalisant la lutte, en payant l'excédent

de prix de revient du produit national sur celui du produit étranger.

Mais elles peuvent agir aussi en opérant comme stimulant, comme encouragement, en attirant vers une industrie d'utilité publique ou y retenant, les entrepreneurs que les difficultés de la lutte en détournent.

S'il n'y a rien, de plus précis que les chiffres, il n'y a rien qui le soit moins que les prix de revient. Lorsque les écarts sont trop considérables on comprend que les entrepreneurs découragés ne cherchent point les moyens de combler la différence, mais il suffira dans beaucoup de cas que les primes viennent en diminuer l'ampleur pour que leurs combinaisons fassent le dernier pas et résolvent la difficulté.

Il ne faut pas oublier que si le bon marché est un facteur il n'est pas le seul. D'autres considérations peuvent entrer en ligne de compte et permettre la lutte malgré quelque différence de prix.

En matière de transports, par exemple, la régularité des départs a une importance capitale. De plus la marchandise française a tendance et intérêt à être exportée par pavillon français. Tendance parce que c'est une loi économique reconnue que dans tous les pays les exportations préfèrent le pavillon national. Intérêt — qui explique la tendance — parce que c'est un calcul maladroit pour les industriels d'un pays de confier leurs transports à des concurrents. En outre, en cas de difficultés, leur solution peut être rendue bien longue et peu commode par les conflits de lois et de compétence que soulève la différence de nationalité du transporteur et de celui qui envoie.

Toutes choses égales d'ailleurs, un coût de production

plus réduit est un facteur invincible de succès, mais dans la pratique c'est précisément cette égalité absolue de toutes choses que l'on ne rencontre pas.

Sans cela, il y a longtemps que le dernier cargo-boat français aurait amené son pavillon, et qu'on aurait donné le dernier coup de marteau dans nos chantiers désormais déserts.

Tant bien que mal, les uns et les autres vivent encore cependant et s'ils le peuvent, c'est que pour des raisons diverses on leur donne souvent la préférence, même quand ilsréclament des prix plus élevés.

Ne venez donc pas dire, si la prime ne comble pas exactement la différence entre le prix de revient français et le prix de revient étranger, elle est inutile, la défaite aura lieu quand même. Vous émettez, en disant cela, le principe que le bon marché est le seul gage de succès, ce qui est faux; la supériorité des produits, la probité des relations, la proximité des entreprises ont bien aussi leur valeur.

La différence des prix n'établit une concurrence mortelle que si elle est assez large pour couvrir tous ces avantages; mais la prime pour être utile n'a pas besoin de combler cette différence, elle aura une action bienfaisante dès qu'elle la réduira assez, pour permettre aux autres éléments de réussite de conserver leur effet.

Faisons une hypothèse, supposons que pour une industrie donnée, on puisse fixer d'une façon précise le prix de revient en France et à l'étranger, en admettant, c'est ici l'hypothèse, qu'il y ait un prix de revient unique pour tous les entrepreneurs de France, et un autre également unique pour ceux de l'étranger. Supposons ces deux prix exactement connus, faisons leur différence. Eh bien, je

prétends que cette différence étant ainsi nettement calculée, ce serait une erreur économique de vouloir que la prime la comble d'une façon mathématique.

La prime n'est pas qu'un moyen de permettre la lutte, elle doit être aussi un encouragement au progrès. C'est un progrès que la réduction des prix de revient, la prime n'y pousse pas si elle s'offre à supprimer totalement les difficultés que leur élévation apporte dans le conflit.

Ce n'est donc pas faire aux primes une objection invincible que de dire : Pour qu'elles soient efficaces, il faudrait que leur taux fût établi de manière à parfaire la différence entre les frais de production étrangers et ceux de notre pays, or cela est impossible car il n'y a pas un prix de revient unique de chaque côté.

Ce n'est pas une objection invincible, car le rôle des primes est d'être un stimulant (1), elles ne doivent pas être destinées à combler des différences, qu'il est, c'est vrai, bien difficile de préciser.

Tous les entrepreneurs d'un pays, n'ont pas les mêmes capacités, ne se trouvent pas dans les mêmes conditions ; à vouloir faire remplir aux primes la fonction d'appoint, on est presque sûr de manquer son but ; tel secours insuffisant pour celui-ci, sera excessif pour celui-là. Considérées comme encouragements au contraire, elles engagent à lutter encore celui qui allait liquider ses affaires, à étendre leurs entreprises ceux qui y trouvaient des bénéfices. Dans ces conditions le but poursuivi n'est-il pas atteint ? N'a-t-on pas arrêté une diminution sur le point de

(1) C'est comme stimulant que « Montchrétien en parle : « Le loyer invite à servir au public, comme la chaleur fait rendre à l'encens ce qu'il a de bonne odeur ». « *De la Navigation.* » .

se produire, n'a-t-on pas provoqué une extension jugée nécessaire.

Il n'y a donc pas pour les primes une sorte de point mathématique au-dessus et au-dessous duquel il n'y a qu'inutilité, injustice ou erreur. Leurs résultats seront d'autant meilleurs qu'elles auront été mieux établies, ils ne seront pas déplorables par le seul fait qu'ils ne seront pas parfaits.

En somme que demande-t-on aux primes à l'armement par exemple ? De pousser aux entreprises maritimes, de provoquer l'augmentation et le rajeunissement du matériel naval, tout au moins d'arrêter la diminution de celui qui existe.

Il suffit pour qu'elles agissent dans ce sens qu'elles soient un facteur appréciable de réussite ; que dans la balance des chances et des risques l'homme d'affaires voie dans le secours que lui promet le Trésor, dans l'appui moral que lui prête l'État, un nouvel élément de succès assez sérieux pour le décider à fonder ou à maintenir une entreprise.

Quant aux taux et aux bases, en cela comme dans toute matière économique, l'expérience devra être la grande directrice, elle indiquera dans quel sens doivent être modifiées les premières dispositions prises.

Les taux originaires ne sont point fixés au hasard, les commissions qui les proposent s'efforcent d'établir une certaine proportion entre les difficultés à vaincre et les encouragements à donner, la réussite sera plus ou moins complète suivant la justesse de leurs appréciations. En tous cas les primes ne sont jamais votées *in infinitum*, on ne les promet que pour une période déterminée, à l'expiration du délai, on les supprime, on les maintient ou on les change d'après les résultats obtenus. C'est un système

d'approximations successives, direz-vous, si les mathématiques, ces sciences exactes par excellence, acceptent cette méthode, pourquoi l'Economie politique la repousserait-elle?

Cette difficulté d'atteindre le maximum de résultat du premier coup, est un inconvénient, il ne s'agit pas de le nier, mais de montrer qu'il n'est pas péremptoire, que malgré lui les primes peuvent produire de très bons effets. Pour cette démonstration il faudra faire une étude approfondie de quelques applications de primes ; c'est en la faisant que nous verrons comment sont établis en pratique les taux et les bases des primes.

5° *Incidence des primes.*

« N'y aurait-il pas à examiner si l'incidence des impôts établis pour payer les primes n'aurait pas pour effet la cherté des objets de consommation usuelle ? »

C'est en ces termes que M. Cauwès (1), qui a certainement un faible pour les droits protecteurs, insinue que la prime pourrait bien avoir, au point de vue de la cherté, les mêmes inconvénients que son système préféré.

En dehors de la combinaison (2) qui permet de mettre le coût des primes, au moins en partie, à la charge de l'étranger, il est incontestable que si l'on paie des primes ce sont les contribuables qui en fournissent les fonds. Est-il possible de savoir quel sera le contribuable particulièrement frappé et peut-on dire si sa contribution se trouvera prélevée, à la suite d'incidences successives, par le renchérissement des objets de sa consommation usuelle ?

(1) *Cours d'économie politique,* t. II, p. 574.
(2) Voir ci-devant « combinaison des primes et des droits ».

Une recherche de ce genre ne pourrait être faite avec quelque approximation que si l'on se décidait, lorsqu'on établit des primes, à fixer où l'on puisera les ressources nécessaires pour les servir.

Jusque-là comment rechercher sur qui retombent en définitive les impôts nécessités par les primes si l'on ignore quels sont ceux dont elles ont provoqué la création? D'autant plus que si, ce qui peut arriver quelquefois, les primes sont payées sur des plus-values budgétaires elles n'ont pas en fait amené l'établissement de charges nouvelles. Tant qu'on ne précisera donc pas quels sont les impôts établis pour faire face aux primes,il sera impossible d'étudier d'une façon sérieuse, les répercussions du système au point de vue du renchérissement qui nous occupe. L'intérêt qu'il y aurait à serrer de près tous les effets des primes à ce sujet est un motif de plus, qui vient s'ajouter à ceux que nous avons vus, pour souhaiter qu'on en vienne à préciser dans chaque cas, sur quelles ressources seront prélevées les primes établies. En attendant constatons que si les primes peuvent, par incidence, occasionner la cherté, elles peuvent, d'une façon beaucoup plus directe, devenir une cause de bon marché tant par les concurrences qu'elles suscitent que parce qu'elles permettent au producteur de ne pas prélever sur sa clientèle la totalité du gain qui lui est nécessaire.

Il y a maintenant en matière de primes un autre genre d'incidence sur lequel je m'étendrai assez longuement, car il est absolument capital.

Si par l'incidence de l'impôt ce n'est pas toujours celui qui le remet au percepteur qui le supporte en définitive, l'incidence dont je parle a pour résultat de ne pas laisser entre les mains de celui en faveur de qui elles sont ordonnancées toutes les primes qu'il perçoit.

Ce genre d'incidence a lieu toutes les fois que le législateur oblige celui à qui il attribue des primes à s'adresser, pour y avoir droit, à des fournisseurs de matières premières ou d'instruments de travail plus chers que ceux auxquels il s'adresserait sans cette exigence.

Il est clair que si l'on ne me donne 100 francs qu'à la condition, *sine qua non*, de passer chez quelqu'un qui m'en prendra 50, on ne me donne en réalité que 50 francs et les 50 autres sont en fait alloués à celui à qui j'ai charge de les transmettre.

On peut donc dire d'une façon générale, que toute dépense supplémentaire que l'on impose à un primé pour lui donner droit à la prime vient en déduction de cette prime et profite à celui en faveur de qui a été établie la condition qui occasionne cette dépense.

Cette répercussion est excessivement importante à signaler, car elle modifie complètement les primes apparentes. Dans les relevés qui sont faits des sommes payées annuellement à chaque industrie on ne peut pas tenir compte de cette incidence, de sorte qu'on ne sait plus d'une façon aussi précise, les encouragements réels dont chacune d'elles a profité.

Cette question présente un grand intérêt au point de vue des primes à la marine marchande et de celles aux industries de la soie.

α) *L'incidence des primes dans la question de la marine marchande.* — L'incidence résulte ici de l'obligation imposée aux armateurs, de faire construire leurs navires en France s'ils veulent conserver leur droit aux primes à la navigation (Loi de 1893, art. 6). A cause de cette exigence les primes encaissées par l'armement passent en grande partie aux constructeurs. Ceux-ci d'ailleurs ne le nient

point et si l'on se reporte aux tableaux IX et X présentés à la commission extraparlementaire, de la marine marchande, par M. Daymard ingénieur, représentant des chantiers de construction de Penhoët on y voit que du fait de l'obligation de faire construire en France, sur 823.680 francs de primes encaissées par un voilier neuf pendant une période de 10 années, il ne lui en reste en définitive que 401.805, et qu'un vapeur pendant la même période ne garderait que 307.400 francs sur 938.400 qui lui seraient payés. Encore les chiffres ci-dessus sont-ils optimistes sous plusieurs rapports Un armateur, M. Bernard l'a bien fait ressortir en 1898 à la 8e séance de la commission extraparlementaire, je ne puis reproduire ici son discours tout entier, mais je veux en citer les principaux passages, car il serait difficile d'exposer les faits d'une façon plus lucide :

« Je vous ai dit au début de cette discussion que la loi de 1893 avait voulu régler le mode et le quantum des compensations à accorder aux armateurs et aux constructeurs en fixant la part de chacun.

« Aux constructeurs on donnait la prime à la construction.

« Aux armateurs celle à la navigation.

« Il s'agissait donc bien dans la pensée de tous de deux allocations distinctes qui devaient être indépendantes l'une de l'autre, et il n'était pas venu à la pensée de ceux qui notaient ces dispositions, que ces deux primes n'en feraient qu'une au profit presque exclusif des constructeurs qui, conservant leur prime propre, devaient y ajouter une partie importante de celle accordée aux armateurs.

« Telle a cependant été la conséquence de l'obligation

imposée aux armateurs de faire construire tous leurs navires en France sous peine d'être privés de la prime à la navigation. C'était rendre le constructeur complètement maître de la situation, puisqu'il tenait l'armateur par une disposition de la loi. Ce que les armateurs avaient prévu dès le premier jour n'a pas manqué de se réaliser. A quoi bon se gêner avec des gens à qui on n'a qu'à imposer sa volonté. Vous voulez un navire, vous êtes pressé ? Que m'importe. Voilà mon prix, voilà le délai que j'impose, si vous n'êtes pas content allez ailleurs...

« Aussi que s'est-il passé ? Les armateurs se sont fait ce raisonnement bien simple. Les frets sont médiocres, les charges qu'on nous impose sont lourdes. On fait miroiter à nos yeux la promesse d'une prime à la navigation. La loi est faite de telle sorte que les constructeurs commencent par s'en faire verser la plus grande partie ; ce qu'ils nous laissent est insuffisant. Attendons des jours meilleurs et ne commandons pas de navires...

« Ne jouons pas sur les mots, en faisant payer à l'armateur un navire de 50 à 100 0/0 plus cher que ne le ferait un constructeur anglais et en lui disant : c'est cher, soit, mais vous avez le bénéfice de la prime pendant dix ans, on se moque de lui. Où est-il donc ce bénéfice s'il faut, avant même que le navire ait commencé à naviguer, verser au constructeur la plus grosse part de cette prime qu'il faudra 10 ans à l'armateur pour acquérir ?

« On ne s'inquiète pas de ce qui arriverait si l'armateur perdait son navire avant l'expiration des 10 ans, à plus forte raison pendant les premières années. Qu'aurait-il en compensation ? Il aurait grevé ses frais généraux d'un chiffre plus élevé, puisque le navire aurait coûté plus cher que s'il avait été acheté à l'étranger. Il aurait subi

par suite de l'élévation du chiffre du capital déboursé un intérêt, une prime d'assurance plus importante. En définitive, l'opération se traduirait par une perte inévitable pour l'armateur. Il aurait travaillé pour le seul profit du constructeur qui n'aurait couru aucun risque, puisque dès le début de l'opération il aurait obligé l'armateur à lui décompter la grosse part de la prime à la navigation que l'armateur n'encaissera pas.

... « Notre collègue, l'honorable M. Daymard, a compris le danger qu'il y avait pour les constructeurs à laisser les armateurs préciser la situation. Très habilement il est allé au devant de l'objection. Il ne la nie pas, il se contente d'atténuer les conséquences et cherche à établir que les constructeurs ne prennent pas aux armateurs toute la prime à la navigation et leur en laissent une part.

« Dans la séance du 2 juin il a formulé sa démonstration. Il admet que l'écart normal entre les prix de construction français et anglais doit être de 44 1/2 0/0 pour les voiliers et de plus de 60 0/0 pour les vapeurs.

« Dans le système de M. Daymard, l'armateur fait assurer l'excédent du prix payé au constructeur français, l'intérêt de cet excédent, enfin prélève sur sa prime annuelle, le chiffre nécessaire pour amortir en 10 ans, le supplément de prix déboursé. Finalement, dit M. Daymard, il reste à l'armateur du voilier environ 49 0/0, à celui du vapeur 33 0/0 de la prime totale des 10 années garanties par la loi.

« Je regrette de ne pas être d'accord avec notre honorable collègue sur plusieurs points.

« Je ferai remarquer tout d'abord que le constructeur qui s'attribue à la livraison du navire une majoration de prix qui équivaut, comme je viens de l'exposer, à 51 0/0 de la

prime du voilier et à 67 0/0 de celle du vapeur est dans une situation qui ne peut se comparer à celle de l'armateur à qui il faudra 10 ans pour acquérir des droits à l'ensemble de cette prime. De plus il ne fait pas entrer en ligne de compte le calcul des intérêts composés qui sont une charge de plus pour l'armateur.

« Mais, et c'est là le point délicat, le raisonnement repose sur cette hypothèse que le navire encaissera la prime pendant 10 ans. Ne parlons pas des avaries graves qui l'empêcheront de naviguer et réduiront d'autant la prime, mais comme je l'indiquais plus haut d'une perte possible pendant les premières années. Comment l'armateur pourrait-il récupérer ce qu'il n'a pas eu le temps d'amortir et l'excédent de dépenses qu'il a supporté par suite de la surélévation du prix. »

Suit une étude sur les prix de construction en France et en Angleterre faisant ressortir des écarts de 20, 40, 70, 80, 100 0/0.

Le mal est donc bien apparent bien net, l'incidence qui fait passer à une industrie les primes destinées à une autre est un fait aussi incontestable qu'incontesté ; malheureusement, si le remède est facile à trouver, son application est justement la source des controverses les plus passionnées.

Le remède en effet est simple : Ne pas obliger les armateurs à ne s'adresser qu'à des chantiers français, pour conserver leur droit à la prime ; mais c'est là que s'élève l'opposition des constructeurs. Je ne reproduirai pas les discussions interminables soulevées à ce sujet. Les constructeurs ont un intérêt évident à recevoir les commandes des armateurs ; *à priori* il semble que c'est agir dans ce sens que de refuser la prime à ceux qui achèteront leurs

navires au dehors, mais en fait on pourra obtenir un résultat inverse si par cette exigence on empêche la création d'entreprises d'armement qui, à un degré plus ou moins complet, seront toujours les clients des chantiers français ; nous reviendrons là-dessus.

La loi de 1881 avait sagement tranché le conflit par un moyen terme, en réduisant la prime de moitié pour les navires d'origine étrangère, francisés après sa promulgation, ceux francisés auparavant, étant assimilés aux navires de construction française. La loi de 1893, tout en faisant aussi la part des situations acquises, a supprimé toute allocation aux navires acquis à l'étranger francisés après le 1er janvier 1893. Elle a commis en cela une lourde faute. Quand nous examinerons les effets des lois de 1881 et de 1893, nous y verrons le motif des différences de résultat de ces deux lois, et c'est à cause de ce point particulier que l'on poursuit actuellement la modification de celle de 1893.

Sous le nom de demi-prime à la construction étrangère on a ameuté l'opinion déjà peu favorable aux primes, contre celle promise aux armateurs et que ceux-ci voyaient déjà frappée d'une réduction de 50 0/0, s'ils ne commandaient pas leurs bateaux aux chantiers français. Eh bien, il y a là une dénomination commode, mais malheureuse, car elle n'est pas exacte. C'est ce qu'a bien fait remarquer M. A. Lemée, dans son *Etude sur la marine marchande* présentée à la Faculté de Rennes, ouvrage dans lequel il combat d'ailleurs les primes : « La prime est accordée aux armateurs, la leur réduire de moitié quand ils font construire à l'étranger, c'est en fait donner une 1/2 prime aux constructeurs français. »

Il est curieux de voir à quel point il est facile de faire illusion sur ce chapitre-là.

Lors de l'assemblée plénière de la commission de la marine marchande du 30 avril 1898, l'armement faisant ressortir qu'il lui fallait au moins cette prime réduite pour pouvoir combattre avec succès la concurrence et diminuer l'énorme tribut payé par la France comme fret aux navires étrangers, M. Lefèvre-Pontalis interrompit : « Et vous demandez précisément que nous payions par surcroît un certain nombre de millions supplémentaires annuellement à la construction étrangère ! Vous demandez une prime à la navigation pour les navires de construction étrangère francisés ! Et vous disiez tout à l'heure que la prime à la navigation retourne toujours aux constructeurs, ce seraient les constructeurs étrangers qui en profiteraient ! Sous couleur de donner une prime à la navigation par navires étrangers, vous en donnerez une à la construction étrangère ! »

Cette assertion est-elle exacte ? L'incidence de la prime qui se produit en faveur des constructeurs français par la loi de 1893 aurait-elle lieu en faveur des constructeurs étrangers si l'on primait les navires de construction étrangère francisés ?

Eh bien non, dans ce cas l'incidence n'aurait pas lieu. Les constructeurs étrangers bénéficieraient évidemment de l'avantage de recevoir les commandes qui leur seraient faites, mais c'est tout, l'armateur conserverait l'intégralité de sa prime.

L'incidence en effet a lieu quand l'armateur est obligé de s'adresser à des chantiers déterminés et doit pour conserver son droit à la prime, payer plus cher que s'il était libre. En pareil cas c'est absolument comme s'il était obligé de payer son droit à la prime. Si l'armateur peut s'adresser où il veut, s'il n'est pas tenu de débourser un

sou de plus pour avoir sa prime, il est évident quand il l'a qu'il la conserve entière.

Ce qui amène l'incidence c'est toute condition qui fait dépendre l'obtention de la prime d'un sacrifice préliminaire, si cette condition spéciale n'existe pas, l'incidence n'a pas lieu.

Il n'est donc pas exact de dire que la prime donnée à un navire librement acquis à l'étranger passe entre les mains des constructeurs étrangers.

β) *L'incidence des primes dans la question séricicole.* — Cette question n'existait pas sous le régime de la loi du 13 janvier 1892, elle n'est apparue pour les industries de la soie que lorsqu'au renouvellement de la loi on a voulu réduire, d'aucuns disaient même enlever tout à fait, les primes aux bassines filant des cocons étrangers.

Il y a là une source de dissensions entre la filature et la sériciculture qui ressemble de tous points à celle qui sépare les armateurs et les constructeurs. Dans un cas, c'est l'achat de cocons des magnaneries françaises que l'on impose, dans l'autre celui de navires sortis des chantiers français. Les débats ont seulement pris une tournure différente. Tandis que les constructeurs ne se contentent pas d'une différenciation de prime, acceptée par les armateurs, et veulent que les navires qui ne sont pas sortis de leurs chantiers n'en touchent absolument aucune, la plupart des sériciculteurs reconnaissent qu'il suffit de réduire la prime des bassines filant des cocons étrangers, le conflit n'existe que sur le chiffre de cette réduction.

La loi du 2 avril 1898 décide qu'une bassine qui a droit à une prime de 400 francs n'en touchera plus que 340, si elle file des cocons étrangers. Pour les bassines filant les

cocons doubles la prime de 200 francs est réduite à 170 fr. dans le même cas (1) (Art. 2).

Divers amendements avaient été déposés proposant des chiffres inférieurs à ceux de 340 francs et 170 francs. Un d'eux, soutenu avec beaucoup de fougue par M. Jaurès, demandait que la prime ne fût que de 200 francs, quand on filerait des cocons étrangers.

De son côté M. de Ramel, évaluant à 0. fr. 50 par kilo. la différence de prix entre les cocons français et les cocons étrangers, raisonnait comme ceci, pour que la prime aux bassines filant des cocons étrangers, fût réduite à 300 fr.

« Le filateur a un avantage de 50 centimes par kilo de cocons secs à acheter des cocons étrangers. Comme il lui faut 4 kilos de cocons secs pour faire 1 kilo de soie, il a un profit de 2 francs à emprunter la matière étrangère. Ce profit le déterminera à préférer la marchandise étrangère... Pour qu'il n'en soit pas ainsi il faut lui faire subir sur la prime vraiment large que vous lui donnez, sur la prime de 400 francs, une diminution semblable égale au profit de 2 francs qu'il trouverait à s'approvisionner en cocons étrangers.

« Je ne vous le demande pas cependant, je ne vous demande pas de diminuer sa prime de 2 francs par kilo et d'abaisser la prime au-dessous de 300 francs. Je vous demande d'abaisser la prime à 300 francs au lieu de 340. Par cela même vous faites subir aux filateurs une diminution de prime de 1 fr. 60 par kilo (2).

« La différence entre 1,60 et 2 « sera rachetée par le

(1) Voir dans l'article 3 de la loi, comment on s'y prend pour effectuer ces réductions.

(2) Ce calcul suppose une production annuelle par bassine de 60 kilos, mais il en est qui donnent des rendements bien supérieurs.

petit avantage qu'ont les filateurs à avoir la marchandise sur les lieux, et aussi le sentiment qu'ils ont au fond du cœur, et qui les pousse, quand ils n'y perdent pas de trop sérieux avantages, à donner la préférence aux cocons français. »

Ce raisonnement est fort bien fait et il semble évident à le lire que si l'on n'établit pas la différence de traitement demandée, devant un écart de prix de 2 francs par kilo, la filature n'hésitera pas à prendre toute sa matière première à l'étranger. Et cependant ce n'est pas arrivé sous le régime de la loi de 1892 qui n'établissait pour l'octroi des primes aucune distinction de ce genre.

On trouve en effet la proportion suivante entre les soies tirées des cocons indigènes et celles tirées des cocons français :

	Soies filées avec des cocons français.	Avec des cocons étrangers (1).
1893 . .	705.787 ks.	30.900 ks.
1894 . .	664.222 ks.	61.199 ks.
1895 . .	725.897 ks.	70.670 ks.
1896 . .	775.187 ks.	60.424 ks.

Sans diminuer l'importance capitale des prix en matière industrielle on est bien obligé de reconnaître en présence de ces chiffres que la question de prix n'est pas déterminante à elle seule et que d'autres facteurs interviennent. L'examen des cours des cocons pendant ces dernières années montre les prix des cocons jaunes français, supérieurs d'une façon constante aux prix des cocons étrangers, l'écart est suivant les années de 0,25, 0,50, 0,75 par kilo, mais il ressort toujours à l'avantage du produit français.

(1) Voir documents parlementaires. Travaux préparatoires de la loi du 2 avril 1898.

Peut-on admettre que c'est par ignorance ou par bonté d'âme que la filature a donné annuellement aux sériciculteurs une somme moyenne de 350.000 francs qu'elle aurait pu conserver pour elle en s'approvisionnant exclusivement en cocons étrangers (1) ? Évidemment non, c'est parce que d'autres facteurs exercent leur action. Tout ce que l'on peut dire c'est qu'à ces facteurs viendra s'en ajouter un autre si une différenciation de prime vient créer un avantage de plus à acheter des cocons français.

Je considère les argumentations du genre de celle de M. de Ramel comme très précieuses pour fixer les idées, pour aider à adapter les primes aux situations, afin qu'il y ait un rapport convenable entre l'encouragement donné et les difficultés à vaincre. Mais je n'irai pas, malgré les calculs arithmétiques que contiennent ces raisonnements, jusqu'à leur reconnaître la force de raisonnements mathématiques.

Les difficultés que présente une opération industrielle ne se traduisent pas toutes par des chiffres, il est donc bien difficile de prouver uniquement avec des chiffres que suivant qu'on adoptera un taux ou un autre les entrepreneurs donneront telle direction à leurs affaires ou bien les orienteront en sens inverse. C'est sous les mêmes réserves que l'on peut enregistrer les calculs qui ont été faits pour montrer quelle était la portion des primes à la filature que l'incidence faisait passer à la sériciculture.

Pour opérer la réduction des primes aux bassines filant des cocons étrangers, on déduit sur les primes payées trimestriellement aux filateurs 0 fr. 25 par kilo de cocons secs étrangers pris en charge dans leurs usines (Loi, 2 avril

(1) C'est en effet ce qu'elle aurait économisé en payant à l'étranger 0,50 de moins par kilo ses 700.000 kilos annuels d'achats.

1898, art. 3). Il en résulte que tant que les cocons français ne dépassent que de moins de 0 fr. 25 le prix de cocons étrangers, le filateur a intérêt à leur donner la préférence.

En tenant compte que 1 kilo de cocons secs équivaut comme rendement à 3 kilos de cocons frais, cela donne un avantage de 0 fr. 08 à chaque kilo de cocons frais français, comme celui-ci bénéficie déjà de 0 fr. 60 par la prime à la sériciculture l'ensemble des avantages qui lui sont donnés par la loi s'élève à 0 fr. 68.

Il y a d'autres manières encore de rendre apparente l'incidence qui nous occupe, ainsi :

En 1896, sur la quantité de soie filée en France, environ 60.000 kilos l'ont été avec des cocons étrangers. Supposons qu'en 1899, pour toucher la prime entière, les filateurs renoncent aux cocons étrangers et tirent ces 60.000 kilos des cocons français : la loi étant établie de manière à donner 1 franc de plus de prime au kilo de soie grège tirée des cocons français les filateurs encaisseront de ce chef 60.000 francs de plus de primes. Ces 60.000 francs les conserveront-ils ?

Pour produire 60.000 kilos de soie grège il faut 240.000 k. de cocons secs. Si les filateurs paient 0 fr. 10 de plus par kilo le cocon français que l'étranger ils déboursent au profit des sériciculteurs 24.000 francs qu'ils économiseraient en achetant des cocons étrangers. A 0 fr. 25 de différence, les 60.000 francs de plus, qu'ils ont perçus en touchant la prime entière, ont passé en totalité entre les mains des sériciculteurs, la filature n'en a bénéficié qu'en apparence.

On voit par là, les effets que peut produire cette incidence. Si un filateur ne se décide à rouvrir son usine qu'à cause du stimulant des primes et si, d'autre part, il ne peut

organiser son travail qu'en utilisant pour partie des cocons étrangers, il devient évident qu'il laissera ses ateliers fermés si la prime lui est retirée : directement s'il prend sa matière première au dehors; indirectement, par incidence, s'il se soumet à l'obligation de la prendre exclusivement en France.

C'est pour parer à cette éventualité que lors de la discussion de la loi la commission des douanes et le Gouvernement s'opposèrent énergiquement à ce que l'on réduisît à 300 francs, et surtout à 200 francs la prime des bassines filant les cocons étrangers. Avec de pareils taux la prime à la filature aurait passé en trop grande partie par incidence entre les mains des sériciculteurs.

L'exemple de ce qui se passe pour les industries de la soie et pour la marine marchande montre à quel point l'incidence peut troubler toute l'économie d'une loi de primes. On peut après avoir savamment élaboré tout un système de primes en faveur d'une industrie les lui enlever d'une façon plus ou moins complète par l'insertion dans la loi de conditions qui amènent l'incidence.

6° *Répression des abus et des fraudes.*

Les abus et les fraudes qui peuvent se glisser dans la distribution des primes peuvent venir empêcher une loi de primes de produire les effets attendus.

Sur ce point on ne peut qu'approuver les lois qui édictent des déchéances et des restitutions de primes contre tous ceux qui se rendent coupables de semblables tentatives. Le législateur a le droit de se montrer ici particulièrement exigeant, il a le droit de demander que les industriels primés se soumettent à des contrôles qui seraient vexatoires en temps ordinaire. Si l'État vient collaborer au

relèvement d'une industrie, il est libre de prendre toutes les mesures qui peuvent rendre sa collaboration plus efficace. Les entrepreneurs seraient mal venus à considérer comme un intrus l'État qui vient leur apporter son appui.

En fait d'ailleurs les entrepreneurs sérieux se soumettent avec empressement aux formalités dont dépend leur droit à la prime.

Les rapports avec l'administration, désagréables quand ils ont pour objet des redevances, sont les bienvenus quand ils sont motivés par des allocations à recevoir.

Pourvu donc qu'on ne tombe pas dans le formalisme administratif et dans les rigueurs inutiles on ne saurait multiplier trop les dispositions propres à empêcher les primes d'être détournées de leur but.

Si ce n'était trop demander à l'étroitesse des ambitions individualistes, il faudrait souhaiter que les entrepreneurs primés comprissent la hauteur de la mission sociale qui leur est confiée. Qu'ils en vinssent à considérer les sommes perçues à titre de primes, non point comme des bénéfices acquis, mais comme un dépôt qu'ils reçoivent avec la destination fixe de ne l'employer qu'au développement d'une industrie dont l'existence est réclamée par l'intérêt de tous. Il faudrait en d'autres termes, que les industriels qui touchent les primes se considèrent comme les collaborateurs de l'État dans une œuvre de régénération industrielle et sociale et non pas comme ses pensionnaires.

Ce rêve n'étant malheureusement pas près d'être atteint, c'est par des conditions précises et des contrôles intenses qu'il faut s'efforcer d'obtenir cette collaboration.

La loi du 13 janvier 1892 en établissant des primes à la filature de la soie et à la sériciculture spécifiait (§ 4) que

tout individu qui se rendrait coupable de fraude (1), tentative ou complicité de fraude, serait à l'avenir déchu de toute prime, sans préjudice de la restitution de la prime indûment perçue et serait passible des peines portées à l'article 423 du Code pénal.

C'était sage, mais insuffisant, des filateurs trouvèrent des combinaisons ingénieuses qui sans être précisément des fraudes leur donnaient le bénéfice des primes bien que leurs opérations ne le méritassent guère. La prime étant calculée d'après le nombre d'heures de travail effectif, ils avaient créé des bassines qui entraient dans les termes de la loi, mais ne produisaient aucun travail utile. Les ouvrières étaient représentées par des fillettes auxquelles on donnait quelques sous par jour, et la matière première était prise parmi les balayures de magasin. Ces filateurs arrivaient ainsi à produire une soie de mauvaise qualité qui bénéficiait de 12 à 14 francs de prime par kilo.

La loi du 2 avril 1898 pour couper court à ces abus, non seulement a renforcé les contrôles, mais elle a rendu plus difficiles des opérations de ce genre en ne primant que les appareils les plus perfectionnés. En outre, elle frappe même les erreurs et les négligences, enfin elle fixe, pour la filature, un maximum de prime de 6 fr. 50 par kilo de soie extraite (art. 2, paragraphe dernier). Pour les soies tirées des cocons étrangers le maximum est de 5 fr. 50.

Avec ce dernier système, la prime devient fonction des quantités produites, il faut produire beaucoup pour tou-

(1) La loi ne parle que de la tentative et de la complicité de fraude, et ne nomme pas la fraude ; il y a là une lacune évidente qui d'ailleurs n'est pas la seule dans le paragraphe en question. Plusieurs mots manquent dans le texte tel qu'il a été promulgué. C'est un joli exemple de désordre législatif qui ne s'est heureusement pas renouvelé avec la loi de 1898.

cher de fortes primes, cela rend difficiles sinon impossibles des tentatives du genre de celles que nous venons de voir, tentatives déplorables non seulement parce qu'elles procurent au détriment du Trésor des bénéfices illégitimes mais aussi parce qu'elles faussent complètement les mesures de protection adoptées, elles les montrent comme odieuses et inutiles quand sainement appliquées elles seraient à la fois justes et bienfaisantes.

Les lois de primes à la marine marchande ne contiennent aucune disposition pénale contre les armateurs qui seraient tentés de leur côté d'arriver par des combinaisons douteuses à réaliser grâce aux primes d'inavouables profits.

Ici la facilité des contrôles, étant données les bases choisies (1), a sans doute fait penser que les fraudes ne sont pas à craindre. Un navire ne peut cacher son tonnage ni prétendre avoir visité un port où il n'est pas allé ; aussi seules quelques dispositions ont-elles été prises pour prévenir les abus possibles.

Ainsi le dernier paragraphe de l'article 5 de la loi de 1893, pour empêcher les caboteurs français de chercher à bénéficier des primes attribuées au cabotage international, en faisant dans un port étranger une escale inutile au point de vue commercial, exige soit un minimum d'opérations commerciales (embarquement ou débarquement d'une quantité de marchandises égale au moins au 1/3 du tonnage net des navires) soit un minimum de parcours (120 milles entre le dernier port français touché et le port étranger).

Une circulaire du ministre de la marine du 13 avril 1894 prévient de son côté d'autres combinaisons.

(1) V. ci-après primes à la marine marchande.

Un navire voyageant au long cours peut toucher à un port compris dans les limites du cabotage international ; en ce cas il ne touche la prime au long cours qu'au delà de ce port. La fraude consisterait ici à cacher cette escale de manière à bénéficier de la prime du long cours pendant toute la durée du voyage.

Un calcul tout autre peut être aussi fait. Supposons le même navire d'origine étrangère et francisé avant la loi de 1893. Il touche la 1/2 prime pour sa navigation au long cours, et les 2/3 pour celle au cabotage. Son intérêt est ici inverse, le mieux est pour lui de faire une escale quelconque à l'extrême limite du cabotage international pour toucher les 2/3 de la prime jusque là. Le ministre décide dans ce cas que l'escale n'aura d'effet, quant à la prime, que si elle a été motivée par des opérations commerciales, la relâche « à ordres » ne change pas la nature de la navigation. Dans tous ces cas et dans d'autres analogues la circulaire exige des justifications spéciales et prescrit aux consuls de délivrer des certificats, déterminant exactement la nature des opérations effectuées.

Il ne faut pas qu'un navire se classe, à son gré, parmi les longs courriers ou parmi les caboteurs suivant son intérêt, et comme l'animal de la fable dise : « je suis oiseau voyez mes ailes, je suis souris, vive les rats ! ».

En fait, les précautions prises par la circulaire ministérielle sont-elles suffisantes, ne peut-on pas imaginer des combinaisons analogues, qu'elle ne prévoit pas ?

Je l'ignore, mais à mon avis, il serait bon d'insérer dans toutes les lois de primes, un article qui ôte l'envie de faire de ces calculs ingénieux. Il faut faire une guerre sans merci aux opérations fictives faites dans le but unique d'entrer dans les termes de la loi pour toucher des primes qu'il n'est pas dans son esprit d'allouer.

Par les primes, l'État vient s'associer aux efforts d'une catégorie d'industriels pour les aider à atteindre un but conforme au bien général, il faut qu'il trouve en eux des collaborateurs et non des exploiteurs.

Il est bon qu'il y ait dans toute loi de primes une disposition qui rappelle aux entrepreneurs que s'ils oublient un peu trop cette idée supérieure, ils s'exposent à perdre pour un temps ou pour toujours, suivant le degré de leur erreur, l'appui que la loi venait leur offrir.

Des clauses de ce genre ne peuvent gêner que ceux qui auraient tendance à les enfreindre, et c'est précisément ceux-là, qu'il importe de frapper.

On ne saurait être trop rigoureux sur ce point. Toute intervention de l'État en faveur de l'industrie implique des sacrifices imposés à la communauté. Ces sacrifices ne sont légitimement imposés qu'autant qu'ils ont pour motif le bien général, il est essentiel que les lois qui les créent soient faites de manière à soutenir les industries d'utilité publique et non pas à devenir une source d'enrichissement illicite, pour quelques individualités isolées.

7° *Les lois de primes sont des lois d'encouragement et non d'assistance.*

Les lois de primes sont des lois d'utilité générale, on l'oublie si souvent qu'il est nécessaire d'insister sur ce caractère qu'elles doivent avoir ; tantôt on les traite d'aumônes (1), tantôt on les considère comme faites uniquement en faveur de quelques privilégiés.

Ce dernier point surtout offre des inconvénients prati-

(1) Dans une réunion de sériciculteurs à la mairie d'Alais M. de Ramel disait il y a quelques mois ces paroles :

« Nous devons rester fermes sur ce terrain des droits, le défendre

ques très réels ; s'appuyant sur cette idée on voit à tous moments lors des discussions des lois de primes surgir des amendements qui, s'ils étaient adoptés tels quels, auraient de grandes chances de troubler toute l'économie de la loi.

Les exposés des motifs de ces amendements se présentent sous les formes les plus variées, mais se ramènent généralement à ceci :

« Vous venez d'accorder des privilèges à des entrepreneurs, n'oubliez pas les milliers d'ouvriers qu'ils ont sous leurs ordres. Vous avez le droit, puisque vous leur octroyez des privilèges, de vous montrer exigeants et de ne les leur allouer qu'autant qu'ils amélioreront de leur côté, les conditions d'existence du personnel qu'ils emploient. »

Il est très ardu de toucher à des questions aussi délicates. Volontiers on se joindrait à ceux qui en paroles véhémentes plaident la cause des déshérités. Si l'on hésite cependant ce n'est pas que l'on n'ait que des sympathies chancelantes pour les malheureux, c'est parce que l'on se demande si les mesures proposées sont bien de nature à leur venir en aide.

En droit romain comme en droit français, en droit civil comme dans la législation industrielle, on trouve de trop nombreux exemples de protection légale étouffant et ruinant ceux qu'elle veut défendre pour ne pas être porté à examiner si l'on n'est pas en pareille occurrence, dans un de ces cas de dangereuse sollicitude.

Lors de la discussion de la loi de primes à la filature de la soie et à la sériciculture, divers amendements cherchè-

jusqu'au bout, rien ne prouve du reste que nous n'obtenions pas satisfaction. Enfin si nous étions battus, nous aviserons alors à ce qu'il conviendra de faire et si nous ne pouvons faire mieux que d'accepter l'aumône d'une prime, eh bien nous accepterons cette aumône. »

rent à y introduire des dispositions relatives à la durée des journées de travail, au minimum de salaire et à l'emploi des ouvriers étrangers.

Personne n'est plus que moi pour la réduction des heures de travail au strict nécessaire, mais je trouve que c'était un manque de logique absolu que d'établir une corrélation forcée entre l'allocation des primes et la diminution des journées.

Les primes à la filature ne sont pas un témoignage de satisfaction donné à des entrepreneurs qui assurent l'existence d'un nombreux personnel, elles sont données à ces entrepreneurs pour leur permettre de résister à une crise qui menace leur industrie reconnue utile pour le grand nombre.

C'est sur ces deux choses qu'est basée juridiquement l'intervention de l'État : L'utilité pour le grand nombre, les difficultés du moment.

Supprimez l'un ou l'autre de ces deux motifs il faut supprimer en même temps non seulement les primes, mais toute intervention de l'État.

Dans ces conditions comme les primes sont calculées très parcimonieusement, et qu'elles sont généralement trop faibles pour donner une impulsion large aux industries auxquelles on les attribue, il est à craindre, si l'on crée en même temps d'autres charges à ces industries, que les encouragements qu'on leur donne ne soient annihilés par les exigences nouvelles auxquelles on les soumet.

Dans les lois de primes à la marine marchande de 1881 et de 1893 nous trouvons qu'une retenue de 4 0/0 sera prélevée sur les primes payées tant aux constructeurs qu'aux armateurs, pour être versée à la caisse des Invalides de la Marine.

L'idée première avait été d'employer ce prélèvement à relever les salaires des équipages, elle se présenta sous forme d'amendement et fut énergiquement soutenue par M. Laroche-Joubert entr'autres qui y vit un pas heureux vers l'union du capital et du travail.

On fit remarquer que le supplément de salaire offert ainsi par l'État pourrait amener une baisse de ceux donnés par les armateurs, et c'est pour éviter cet inconvénient que l'on en vint à la solution de faire parvenir le produit de la retenue aux gens de mer par l'intermédiaire de la caisse des Invalides. Ce produit leur est distribué soit directement sous forme de secours aux marins victimes de naufrages et à leurs familles, soit indirectement par l'établissement dans les ports d'hôtels de marins destinés à faciliter leur logement, existence et placement, ou de toutes autres institutions pouvant leur être utiles.

Je n'ai garde de critiquer des dispositions de ce genre, je serais tenté au contraire d'y applaudir comme cela échappa à M. Laroche-Joubert lorsqu'on proclama le résultat du scrutin sur l'amendement qui les contenait, mais en me plaçant au point de vue strictement économique je serais presque tenté de dire *non erat hic locus*.

Il faut à tout prix séparer les mesures purement utilitaires des mesures d'assistance. Si la marine marchande périclitait faute de matelots, leur offrir des avantages pour attirer les populations vers le métier de la mer serait tout à fait de mise, mais ce n'est pas le cas, ce ne sont pas les matelots qui manquent aux navires, ce sont les navires qui manquent aux matelots. Toute réduction des primes créées pour augmenter le nombre des navires, devient donc dangereuse. En fait, je crois que les primes allouées actuellement à la marine marchande peuvent supporter

sans perdre leur efficacité, ce prélèvement de 4 0/0 ; mais que le taux eût réellement été établi trop faible, la retenue prélevée après coup venant le diminuer encore, il eut pu devenir tout à fait insuffisant. C'était une chance nouvelle d'échec pour une expérience déjà très difficile.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas venir en aide aux classes laborieuses, tout au contraire, plus on améliorera leur sort mieux cela vaudra, ce qu'il faut c'est ne pas confondre des choses qui doivent être distinguées.

Si l'on peut améliorer le sort d'une catégorie de travailleurs qu'on l'améliore ; si l'on peut développer une industrie nécessaire en lui donnant des primes, qu'on lui en donne ; mais ne dites pas : puisque vous donnez des primes à une industrie profitez du droit que cela vous donne de la réglementer dans un sens favorable aux ouvriers qu'elle emploie.

Les industries auxquelles s'adressent les primes sont nécessairement des industries qui périclitent, elles sont moins susceptibles que d'autres de subir des réglementations spéciales. Leur en imposer peut au lieu de concourir à leur relèvement activer leur ruine, et entraîner par contre-coup celle des ouvriers que l'on croit défendre par ces réglementations.

C'est ce que répondit il y a plusieurs mois M. Méline alors président du Conseil et ministre de l'agriculture, à M. Jaurès qui voulait que la loi des primes aux filatures fixât un maximum d'heures quotidiennes de travail dans ces filatures :

... « Si vous parvenez à mettre d'accord sur cette question les pays étrangers, je me joindrai à vous bien volontiers, pour réduire les heures de travail dans la même proportion qu'eux. En attendant permettez-moi de défen-

dre l'intérêt de la France qui est aussi celui des ouvriers, c'est pour eux surtout que je demande à la Chambre de repousser l'amendement. »

Principes du « Bureau du commerce » en 1788.

Je terminerai les observations relatives à l'établissement des primes en reproduisant quelques passages du « résumé des principes suivis par le bureau du commerce », travail rédigé en 1788 sur l'ordre de Loménie. Les idées qui y sont émises devraient être considérées par tous ceux qui créent des primes comme des règles qu'il ne faudrait jamais oublier.

« Les dons d'argent doivent être proportionnés aux facultés de l'État, aux besoins du commerce, à l'utilité des manufactures ; cette utilité est plus décisive que la justice des motifs pour lesquels les manufactures réclament des secours.

« Le don d'argent ne doit avoir lieu que pour aider à la formation d'un établissement ou pour en empêcher la chute.

« Lorsqu'une manufacture, une branche de commerce ou de fabrication éprouve quelque malheur qui peut faire craindre sa chute, il faut avant tout considérer le degré d'utilité de l'établissement, le genre du malheur, le degré du malheur, les moyens d'y porter secours.

« Si le malheur tient à l'essence des choses ou à une révolution dans le commerce, s'il exige des secours plus dispendieux que la conservation n'est utile, les secours formeront une dépense inutile.

« Lors même qu'on refuse des secours aux établissements, il faut quelquefois en donner momentanément aux

employés de ces établissements ; mais alors les secours ne doivent pas être donnés par le commerce, mais par l'Administration générale, ce n'est plus un secours au commerce, mais une aumône à la pauvreté (1). »

Les primes à l'exportation.

Les primes d'exportation que l'on appelle aussi primes de guerre occupent une place à part. Elles ne sont plus destinées à permettre à une industrie de lutter avantageusement sur la marché intérieur contre la concurrence étrangère, elles subventionnent l'industrie nationale pour lui faire acquérir ou conserver un rang prépondérant sur le marché mondial.

Ce genre de primes a un caractère agressif marqué, c'est une attaque directe contre l'industrie étrangère sur le marché étranger.

Il y a entre ce système et les autres la même différence qu'entre l'offensive et la défensive, c'est une attaque nette qui doit fatalement amener une riposte.

Où s'arrêter dans cette voie ? Défendre son industrie sur son propre marché est une entreprise qui peut tourner bien ou mal suivant les moyens que l'on prend mais c'est une mesure d'ordre interne contre laquelle, en somme, l'étranger n'a pas le droit de protester

Aller porter directement la lutte au dehors n'est pas la même chose, c'est une incursion claire chez les autres, il faut des motifs exceptionnels pour la justifier.

Nous verrons plus loin l'état de choses fâcheux qui

(1) *Archives nationales*, f. 107, f. 578, 22 juillet 1788, cité par des Cilleuls, *op. cit.*, p. 277.

résulte des primes que plusieurs États, France comprise, donnent à l'industrie sucrière pour favoriser l'exportation de ses produits. Il y a là un régime aussi anormal et lassant qu'une guerre. Economiquement c'est une guerre. Les conférences réunies pour y mettre fin sont des conférences de désarmement ou des préliminaires de paix. Malheureusement, ceux qui se croient près de la victoire ne veulent pas abandonner les armes qui doivent la leur procurer et les autres les conservent pour ne point hâter leur défaite, ce qui fait souvent échouer les tentatives de rapprochement les plus désirables.

Dans les luttes économiques la prime est un engin nouveau. Il est un progrès, en ce sens qu'il permet de tenter des combats impossibles sans lui, mais il est un danger par là même qu'il engendre des guerres qu'on ignorerait sans son intervention. C'est une arme utile mais lourde, bienfaisante ou néfaste comme toutes les armes. La prime quand elle prend la forme de prime d'exportation devient une arme essentiellement faite pour porter la lutte au dehors; si cette sortie n'est pas légitimée par des motifs spéciaux, il doit en résulter de justes représailles.

Adam Smith fait ressortir ainsi un autre inconvénient de ce genre de primes : « Il faut observer que la prime sur le blé comme toute autre prime pour l'exportation établit sur le peuple deux impôts différents : le premier est l'impôt auquel il faut qu'il contribue pour payer la prime et le second est l'impôt qui résulte du renchérissement de prix sur le marché intérieur (1). »

Ce renchérissement est d'autant plus à prévoir que Smith explique qu'il se produit aussi bien dans les années

(1) *Richesse des nations*, liv. IV, chap. V.

d'abondance que dans celles de disette : « On a déjà observé que dans les années d'abondance, la prime en occasionnant une exportation extraordinaire, tient nécessairement le prix du blé sur le marché intérieur, au-dessus du taux auquel il descendrait naturellement » et cette exportation occasionnée dans les années d'abondance... « doit avoir souvent pour effet d'empêcher plus ou moins que l'abondance d'une année ne soulage la disette d'une autre. Ainsi dans les années de cherté, tout aussi bien que dans celles d'abondance, la prime tend de même nécessairement à faire monter le prix vénal de blé plus haut qu'il n'aurait été (1)... »

Adam Smith dit aussi que les primes d'exportation sont favorables aux négociants et non pas aux producteurs réels : « Il n'y a peut-être dans l'État qu'une seule classe de gens pour qui la prime est ou serait réellement profitable. C'est celle des marchands de blé, de ceux qui exportent et importent les blés. Dans les années d'abondance la prime a nécessairement occasionné une plus forte exportation..... et en empêchant que l'abondance d'une année ne servît à soulager la disette de l'autre, elle a occasionné dans les mauvaises années une importation plus forte... (2). »

Sur ce point Buchanan dit avec raison : « Le marchand de grains peut profiter de cette prime d'une manière indirecte mais le bénéfice du propriétaire des terres est direcet clair ; et si le docteur Smith avait mieux observé, il aurait vu que ce sont principalement les propriétaires des campagnes qui sont les véritables soutiens de tout genre

(1) *Richesse des nations*, liv. IV, chap. V.
(2) *Op. cit.* « Des primes ».

de prime et de monopole pour favoriser la vente de leurs produits. »

De nos jours, si l'on considère les primes d'exportation des sucres il est certain qu'elles procurent de grands bénéfices aux raffineries et ont fortement poussé au développement de l'industrie sucrière.

D'ailleurs puisque Smith constate que ces primes doivent amener la hausse des produits, aux producteurs à savoir en profiter.

Le grand tort des primes d'exportation, tort qui ne pouvait leur laisser trouver grâce aux yeux de Smith, était d'être un procédé mercantile. Voici sous quelle forme ironique il expose leur fonctionnement : « Nous ne pouvons pas accorder à nos ouvriers un monopole sur le marché étranger comme nous l'avons fait pour le nôtre. Nous ne pouvons pas forcer les étrangers à leur acheter leurs marchandises comme nous y avons forcé nos concitoyens. Par conséquent, a-t-on dit, le meilleur expédient qu'il nous reste à employer, c'est de payer les étrangers pour les décider à acheter de nous. Telle est la manière dont le système mercantile se propose d'enrichir tout le pays et de nous remplir à tous les poches d'argent par le moyen de sa merveilleuse balance. »

Il est certain que, vues ainsi, on ne peut trouver les primes d'exportation que très absurdes. Elles coûtent cher, on ne peut le nier, dès lors débourser de l'argent au lieu d'en gagner, peut paraître une singulière façon de traiter ses affaires, et cependant combien de fortunes ont commencé par là. Que de dépenses ne font pas actuellement les maisons de commerce les plus sérieuses en réclames de toutes sortes et primes offertes à leurs acheteurs, pour s'assurer une clientèle !

Adam Smith a raison de critiquer que l'on cherche à agir par les primes d'exportation sur la fameuse balance, mais quant au reste il peut être quelquefois politique de s'imposer des sacrifices momentanés si l'on peut par là créer pour plus tard un courant d'échanges avantageux.

Telles sont les utilités spéciales des primes d'exportation ainsi que les dommages particuliers que peut causer leur emploi.

On peut voir par là que les cas d'applications de ce genre de primes doivent normalement être plus rares que ceux des primes à la production, et l'on voit en même temps l'intérêt qu'il y a à ne pas confondre les unes avec les autres.

HISTOIRE DE LA DOCTRINE ET DE LA PRATIQUE EN MATIÈRE DE PRIMES

L'histoire des primes se lie étroitement à celle du mercantilisme. Ingram les considère comme une des manifestations du système, parlant du libre-échangiste Josiah Tucker un des prédécesseurs immédiats les plus distingués de Smith, il dit : « Cependant il ne s'était pas entièrement débarrassé du mercantilisme, car il favorisait les primes sur l'exportation des produits manufacturés (1).

Nous avons déjà vu aussi Adam Smith prendre à parti le mercantilisme dans les reproches qu'il adresse aux primes. Au sujet de ces critiques, il convient de remarquer que, dans le chapitre qu'il consacre aux primes, Adam Smith s'occupe presque exclusivement de celles à l'exportation, ce sont elles surtout que visent les reproches qu'il adresse au système. Quant aux primes à la production, bien qu'il n'en parle que peu, il est remarquable de le voir reconnaître, les services qu'elles peuvent rendre (2) : « On pourrait penser que pour encourager la production d'une marchandise quelconque une prime accordée à la production aurait un effet plus direct qu'une prime accordée à l'exploitation ; celle-là d'ailleurs n'établirait d'autre impôt que celui qu'il faudrait payer pour acquitter la dé-

(1) *Histoire de l'Economie politique*, p. 124.
(2) *Richesse des nations*, liv. IV, chap. V.

pense publique de la prime. Au lieu de faire monter le prix de la marchandise sur le marché intérieur, elle tendrait à le faire baisser, et par là, au lieu de grever le peuple d'un second impôt, elle pourrait au moins en partie offrir une sorte de dédommagement pour ce que lui aurait coûté le premier. »

Si nous combinons ce passage avec cet autre (1) où Adam Smith va jusqu'à admettre, pour des industries nécessaires, l'usage des primes, même d'exportation objet de toutes ses critiques, on peut dire qu'il est plutôt pour, que contre, l'opinion à laquelle nous nous sommes ralliés : Intervention exceptionnelle de l'État en faveur des industries qui lui sont nécessaires, et intervention sous forme de primes, quand leur emploi doit être plus économique ou plus efficace qu'un autre procédé protecteur.

Les économistes qui ont suivi Smith, ont cependant paru plus impressionnés par ses attaques contre les primes que par les lignes où il reconnaît leur utilité ; aussi, les voyons-nous proscrire sans réserves le système.

J.-Baptiste Say, dans son *Cours d'Economie politique*, n'a consacré aux primes qu'un très court chapitre et c'est pour les condamner (2) : « Une production qui ne peut se soutenir que par des encouragements artificiels, cause toujours de la perte à la nation qui les donne : elle n'a besoin

(1) « A la vérité, si quelque fabrique particulière était nécessaire à la défense nationale, il pourrait bien n'être pas très sage de rester en tout temps dans la dépendance de ses voisins par l'approvisionnement ; et si une fabrique de ce genre ne pouvait pas se soutenir chez nous sans protection, il serait assez raisonnable que toutes les autres branches d'industrie fussent imposées pour l'encourager. Peut-être pourrait-on justifier d'après ce principe les primes à l'exportation des voiles de marine et de la poudre de fabrique anglaise. » Ad. Smith., *op. cit.*, p. 124.

(2) J.-B. Say., *Cours complet d'économie politique*, chap. XX.

d'encouragement que parce qu'elle cause de la perte ; et si, au moyen de ces encouragements, le producteur est indemnisé de cette perte, la nation qui paie l'indemnité la supporte à sa place. »

Aussi les classiques, tant en prenant pour base les paroles du maître, que par esprit de lutte systématique contre le protectionnisme sous toutes ses formes, ont-ils attaqué et attaquent-ils encore les primes toutes les fois que l'occasion s'en présente (1).

M. Cauwès lui-même qui est partisan d'une protection destinée à maintenir l'équilibre des forces productives, paraît plus opposé que favorable à leur emploi, tout au plus reconnaît-il qu'il est des circonstances où elles peuvent être utiles : « Sous le régime de la protection douanière, dit-il, les primes à la production sont susceptibles de quelques applications exceptionnelles (2). »

En somme depuis le jour où elles furent discréditées avec le Colbertisme, par les physiocrates d'abord, par les Economistes ensuite, les primes en dehors de quelques applications particulières, parurent définitivement condamnées au point de vue doctrinal.

Quand les circonstances amenèrent à recourir à nouveau à leur emploi, ceux qui les proposèrent se heurtèrent tout d'abord à ces objections de doctrine. Volontiers on les considérait comme ignorant les principes les plus élémentaires de l'économie politique ; leurs contradicteurs ne prenaient même pas la peine d'examiner si l'on n'était pas dans un des cas où Adam Smith, qui avait formulé ces principes, reconnaissait qu'ils devaient subir des tempéraments.

(1) Voir en ce sens, l'*Economiste* et le *Journal des économistes*.

(2) Cauwès, *op. cit.*, t. II, p. 54.

Cependant, même au point de vue purement théorique, quelques rares économistes ont reconnu dans ces dernières années les ressources que l'État peut trouver dans les primes pour agir efficacement sur la production. Parmi eux il faut citer Henry Georges et surtout M. Charles Gide.

Henry Georges signale en peu de lignes le plus grand inconvénient des primes et leur principal avantage : « Il est aussi exact de dire de l'encouragement par un tarif que de l'encouragement par les primes, que le bénéfice accordé à quelques-uns implique un préjudice pour les autres ; et comme l'encouragement sous forme de tarif est beaucoup plus coûteux et entraîne plus de coulage que celui sous forme de primes, la proportion entre les pertes des uns et le gain des autres, doit également augmenter (1). »

C'est la note juste, la prime en tant que procédé protecteur est forcément onéreuse pour quelques-uns ; mais quoi qu'il en paraisse, elle l'est souvent moins que d'autres systèmes qui semblent *a priori* n'offrir que des avantages gratuits, lucratifs même.

Quant à M. Gide, il faut lire l'article remarquable qu'il a écrit sur ce sujet dans la *Revue d'économie politique* (oct. 1891). Si cet article est un peu excessif, en ce sens qu'il voudrait faire jouer aux primes seules un rôle qui ne leur incombe pas en entier, il a le mérite de montrer, avec la vivacité d'allure qui caractérise les écrits de M. Gide, tous les côtés par lesquels ce procédé est supérieur aux autres : franchise, précision, souplesse, suppression d'entraves et de difficultés internationales.

(1) Henry Georges, *Protection et libre échange.*

Ce système des primes, si diversement apprécié par les théoriciens, il faut, si nous en croyons un discours prononcé à la Chambre des députés en 1891 (1), le rendre : « à deux plus grands ministres de la Monarchie, à Sully et à Colbert, à Colbert surtout qui accordait aux éducateurs de vers à soie, une prime de 24 sols par mûrier de 3 ans, et qui faisait acheter des graines en Italie pour les distribuer aux séricicultеurs de la Provence et du Languedoc ».

Colbert, en effet, employa fréquemment le système des encouragements directs à l'industrie.

Louis XIV avait décidé en 1664 qu'il serait affecté tous les ans « un million au rétablissement des manufactures et à l'augmentation de la navigation (2) ».

Un mémoire de Colbert porte que « le principal point des finances consistait à employer tous les ans au moins cent mille livres, et lorsque ce serait possible au moins cent mille écus, pour gratifier ceux qui faisaient le commerce de mer, qui entreprenaient de nouvelles compagnies, de nouvelles manufactures, parce que ces moyens servaient à maintenir l'argent dans le Royaume.... (2) ».

Les armateurs touchaient des primes élevées pour l'achat ou la construction de leurs navires. D'après le « Registre des despesches de 1670 » Colbert accorda 4 livres et jusqu'à 6 livres d'indemnité par tonneau, à plusieurs armateurs de Marseille, la Rochelle, Bordeaux, St-Malo, Nantes, « pour navires construits à leurs frais ».

Quelquefois les primes étaient allouées selon la nature et la destination des chargements :

(1) Reinach, rapport sur le projet de loi de primes à la sériciculture.

(2) Cité par P. Clément, *Histoire du système protecteur*, chap. III.

Indemnité d'un écu par baril de bœuf transporté dans les îles.

Prime de 5 livres par tonneau qu'un bateau neuf pouvait porter.

Prime de 2 livres par tonneau à tout bâtiment français partant pour la mer Baltique à la condition de revenir avec un chargement de goudron et de bois de construction.

Quant aux primes aux manufactures une remarque s'impose ; il y avait entre la majorité de ces primes et celles qui existent de nos jours une différence capitale. Les primes aux manufactures, généralement promises par lettres patentes, impliquaient une sorte d'*intuitus personæ* qui est inconnu dans les lois de primes actuelles.

Quand on promet une prime de tant à un navire remplissant telle et telle condition, quand Colbert promettait 24 sols par pied de mûrier de 3 ans, peu importe qui est l'armateur du navire ou qui était le planteur du mûrier, la prime est due du moment où le fait requis se trouve accompli dans les conditions voulues.

Les primes aux manufactures au contraire étaient la plupart du temps, sinon toujours, données à des individus nommément désignés ; elles se présentaient sous diverses formes et étaient accompagnées d'autres encouragements : annoblissement, exemptions de charges etc. Savary dit (1) : « De ces privilèges accordez aux entrepreneurs les plus importants sont : ... prêts de sommes extraordinaires pendant plusieurs années sans intérêts ; d'autres données en pur don, des pensions annuelles souvent augmentées à proportion du succès des manufactures. »

(1) Savary, *Dictionnaire universel de commerce*, 1723, mots « Manufactures » et « Manufacturier ».

Ainsi, parmi les privilèges accordés à Nicolas Cadeau et à ses associés qui installèrent une manufacture de drap à Sedan, on voit : ... « ... 7° Enfin Sa Majesté voulant joindre l'utile à l'honorable donna non seulement 500 livres de pension annuelle à chacun des 3 directeurs leur vie durant, mais encore établit un fonds de 8000 livres par chacune des 20 années de leur privilège, dont il leur fit don et à leurs descendants, pour les indemniser des grandes dépenses où un tel établissement ne pourrait pas manquer de les engager (1) » (Lettres patentes données à Fontainebleau, juillet 1646).

Privilège exclusif du sieur Josse Vanrobais, marchand hollandais, qui se présenta pour l'établissement d'une nouvelle manufacture de draps fins façon d'Espagne et de Hollande, qu'il proposa de faire à Abbeville en Picardie (Lettres patentes d'octobre 1669) :

«... 6° Enfin pour faciliter cet établissement et dédommager l'entrepreneur d'une partie de ses premières avances, non seulement le Roy lui donna en pur don la somme de 12.000 livres, une fois payée, et la quantité de 8 minots de sel par chacun an des 20 années de sa concession sur le pied du prix marchand, mais encore 2.000 livres par chacun des métiers qu'il monterait pendant les 3 premières années, dont néanmoins à l'égard de ces dernières sommes il ne lui serait fait qu'un prêt pour être remboursé sans intérêts (2). »

Le sieur Josse Vanrobais, ayant pleinement rempli ses engagements, obtint en 1681 une nouvelle prorogation de son privilège.

(1) Savary, *Dictionnaire universel de commerce*, 1723, mots « Manufactures » et « Manufacturiers ».

(2) Savary, *op. cit.*, mot « Manufacturiers ».

D'autres fois, les primes étaient accordées non à une personne mais à une Compagnie déterminée, telles étaient celles promises à la compagnie du Nord. Cette compagnie était la troisième de Colbert dans l'ordre des dates et de l'importance,... « établie en juin 1669 avec un privilège de 20 ans à partir du 1er juillet de la même année, elle était destinée à commercer en Zélande, Hollande, Suède, Norvège, Moscovite et dans les autres pays de terre ferme et îles du Nord où le commerce pourrait être porté. Ouverte à tous Français et étrangers pendant une année, elle maintenait dans leur noblesse tous gentilshommes qui consentiraient à y entrer... Le taux des primes était de 3 livres pour chaque barrique d'eau de vie exportée par la compagnie, et 4 livres pour chaque tonneau de toutes autres marchandises quelconques, exportées ou importées au retour » (1).

La prime donnée d'une façon générale sans désignation de personne ou de compagnie semble avoir été beaucoup plus rare au XVIIe siècle.

Les primes furent d'ailleurs appliquées à cette époque aux desseins les plus variés. Joubleau (*op. cit.*, p. 420) en cite un curieux exemple : « Imaginez le système des primes appliqué à la prolification ; on dirait une contrefaçon du droit de garde ; il y a des primes nobles et des primes bourgeoises. Pour les bourgeois, la munificence ministérielle ne va pas au delà de l'exemption des tailles et des charges publiques (voyez édits de novembre 1666 et juillet 1667 ; ils furent supprimés l'un et l'autre en 1683); les nobles sont mieux traités ; ils reçoivent des pensions, 1000 livres s'ils s'arrêtent à 10 enfants, 2000 livres s'ils vont jusqu'à douze. »

(1) Joubleau, *Etudes sur Colbert*, p. 364.

Voici maintenant une application moins recommandable du système : « Les compagnies du Sénégal et de Guinée fondées l'une en 1673, l'autre en 1675, avaient pour unique objet le commerce des nègres. Colbert avait d'abord donné 6 livres par nègre à tous ceux qui voudraient faire la traite ; mais, dit Forbonnais, il revint bientôt aux idées d'exclusif qui étaient dans toutes les têtes, et il fonda la compagnie du Sénégal, à laquelle il fit accorder le privilège du commerce des nègres sur la côte, du Sénégal au Cap Vert et dans la rivière de Gambie, avec une gratification de treize livres par tête de nègre (1). »

Les primes avec désignation de personne paraissent avoir été les plus persistantes, nous les retrouvons longtemps encore après Colbert (2).

« Quelques années après la Régence, on créa « la caisse du commerce », pour venir en aide aux industriels et négociants dont les talents présenteraient un sérieux intérêt pour la richesse publique. Cette institution de 1728 à 1779 inclusivement, disposa d'un budget moyen de 200.000 livres ; malheureusement ces ressources furent pendant un certain temps détournées de leur affectation spéciale, au moyen d'emprunts faits pour les besoins d'autres services. Néanmoins dans les dernières années de la Monarchie, on donna aux sommes perçues et disponibles, un emploi judicieux qu'attestent les documents conservés (3). »

En 1788, le Bureau du commerce rédigea, sur l'ordre de

(1) P. Clément, *Histoire du système protecteur*, chap. II, p. 29.

(2) Consulter pour d'autres applications des primes sous Colbert et après lui : P. Clément, *op. cit.*, ch. IV ; A. des Cilleuls, *op. cit.*, p. 232.

(3) A. des Cilleuls, *Histoire et régime de la grande industrie en France aux XVIIe et XVIIIe siècles* (1898), p. 232.

Loménie, un « résumé de principes » dans lequel se trouve toute une série de règles, d'ailleurs très sages, à observer dans la distribution des dons d'argent aux manufactures (1).

Les dons d'argent à des individus désignés existent encore sous le premier Empire. A la suite de l'arrêt d'affaires occasionné par le blocus continental, nombre de négociants considérables suspendirent leurs opérations ; l'un d'eux demanda un secours de 500,000 francs.

« Je vous prie, écrivit à ce sujet Napoléon au Ministre du Trésor, de prendre des renseignements sur ce manufacturier. Ce que je vois de plus clair dans sa lettre c'est qu'il demande 500,000 francs. Qui est-ce qui m'assure que, quand il les aura, il n'en demandera pas d'autres, et que la manufacture ne sera pas dans le même embarras ? » Cependant la requête fut accueillie, et comme Napoléon l'avait prévu, ce premier secours fut un excellent titre pour en solliciter, quelque temps après, un second puis un troisième.

« Une autre lettre du 9 décembre 1810 constate que les demandes du même genre se multipliaient : « Je vous autorise à prêter 1.200.000 francs à la maison D... d'Amsterdam et 600.000 à la maison S... de Paris, total 1.800.000 francs, après vous être assuré que ces maisons offrent une valeur de plus de 1.800.000 francs de biens-fonds situés en France, et libres de toutes inscriptions et hypothèques ; enfin, après que les mesures auront été prises pour que ce prêt soit fait avec toute sûreté (2). »

Ces divers exemples montrent le rôle important joué par

(1) A. des Cilleuls, p. 277. Voir ci-devant, théorie des primes, *in fine*.

(2) Cité par P. Clément, *op. cit.*, chap. V.

l'« *intuitus personæ* » dans les allocations de primes des temps passés.

On dit que de nos jours c'est par des primes de ce genre que l'Empereur d'Allemagne et la Reine d'Angleterre soutiennent les entreprises maritimes dont les armateurs acceptent de rendre des services déterminés.

Ce genre de primes se rapprocherait beaucoup plus des subventions actuelles données aux lignes maritimes postales que des primes proprement dites ; et encore les lignes postales ne sont-elles subventionnées qu'à la suite d'une adjudication, l'*intuitus personæ*, en principe si non en fait, n'y joue aucun rôle.

Les primes aux manufactures étaient en somme la plupart du temps une sorte de contrat entre le souverain et l'entrepreneur ; la prime actuelle est établie sans acception de personne, c'est un appel à la nation tout entière ; n'importe qui, pourvu qu'il réponde aux demandes du législateur, peut concourir pour l'obtention des primes promises par la loi.

A l'étranger les applications de primes dans les temps passés les plus connues furent celles dont parle longuement Adam Smith (1) : les primes à l'exportation des blés, et les primes à la pêche des harengs (2).

(1) *Richesse des Nations*, chap. des *Primes* ».

(2) Montchrétien parle de son côté des primes données dès le XVI[e] siècle à la marine marchande anglaise : « ... Au reste ce que font les roys d'Angleterre ou quelque chose de semblable, semble estre de bonne pratique. Afin que les plus riches de leurs subjects se portent plus volontiers et dépensent plus libéralement à faire bastir de beaux et grands navires, s'ils excèdent le port de cent tonneaux, le Roy leur donne soixante et six sols huict deniers par tonneau et encore quelque chose de plus.... »

Traicté de l'Œconomie politique, De la Navigation.

En Irlande l'industrie linière a été créée de toutes pièces par les primes.

« L'Irlande à l'avènement de la dynastie d'Orange au trône d'Angleterre, ne produisait pas une livre de lin ; à la requête de la corporation des drapiers, le gouvernement et le parlement accordèrent une subvention annuelle de 20.000 livres au Board of Trustees qui s'était formé à Belfast pour acclimater en Irlande cette industrie et qui avait déjà fait venir à Lisburn, un millier d'ouvriers français, révoqués de l'Édit de Nantes, pour y installer la première filature. Ces primes furent payées sans interruption pendant près d'un siècle de 1740 à 1830, et étendues successivement à l'Angleterre et à l'Écosse. Les résultats en furent surprenants. En 30 ans de 1742 à 1771, l'exportation des tissus de lin passa de 333 livres, c'est-à-dire un peu moins de 10.000 francs à 44.000 livres, c'est-à-dire un peu plus de 1.100.000 francs et à l'heure actuelle l'industrie linière de l'Irlande est la plus puissante de l'Europe, puisqu'elle exporte des fils et des toiles chez toutes les nations et qu'elle ne reçoit pas un kilogramme de fil ou de toile étrangers (1) ».

Si quittant les siècles finis, nous en venons à ce qui se fait maintenant, nous ne trouvons en France qu'un nombre restreint de primes en faveur de l'industrie ; parmi elles, seules les primes aux grandes pêches maritimes se trouvent dans notre législation depuis de longues années (2) ; les autres sont toutes de date assez récente :

(1) Chambre des députés, Discours de M. Reinach, 11 juin 1891.

(2) *Encouragements aux grandes pêches maritimes.* — La matière est régie aujourd'hui par les lois du 22 juillet 1851, 28 juillet 1860, 15 décembre 1880 dont les dispositions combinées ont été prorogées jusqu'au 30 juin 1901 (sauf en ce qui concerne les encouragements pour la

Les primes à la marine marchande datent de 1881 ;

Les primes à la sériciculture et à la filature de la soie, de 1892 ;

Les primes directes à l'exportation du sucre inaugurées sous la Restauration, puis supprimées, n'ont reparu que depuis peu d'années.

L'État prime encore la culture du lin et du chanvre (lois du 13 janvier 1892 et du 9 avril 1898) ;

L'industrie des huiles de schiste (loi du 30 décembre 1893).

Cette dernière loi vient à expiration cette année ci, et l'on s'occupe de son renouvellement dans des conditions préparant sa disparition future. La prime maxima est de 3 francs par hectolitre d'huile brute ; on propose de la

pêche de la baleine et du cachalot) par la loi du 31 juillet 1890. Les textes antérieurs étaient les lois des : 7 mai 1802, 8 février 1816, 21 octobre 1818, 4 octobre 1820, 20 février 1822, 24 février 1825, 7 décembre 1829, 26 avril 1833, 9 juillet 1836, 25 juin 1841, 25 février 1842, qui témoignent de la sollicitude des gouvernements les plus divers pour cette industrie.

Le but poursuivi en la favorisant a toujours été de conserver une pépinière de marins aguerris pour assurer dans de bonnes conditions le recrutement de la marine militaire, aussi les primes sont-elles fonction non seulement des quantités de morues pêchées, mais aussi du nombre d'hommes embarqués, à ce dernier point de vue les primes varient de 50 fr. à 30 et 15 par homme suivant la nature des pêches et les régions où on les exerce.

Les charges que ces encouragements imposent au budget ne sont pas toujours les mêmes, comme on peut s'en convaincre par l'examen des quelques chiffres ci-dessous.

Années	Primes à l'armement	Primes à l'importation des rogues.	Primes à l'exportation de la morue	Totaux
1878	594.140 fr.	54.794 fr.	827.701 fr.	1.476.545 fr.
1886	581.649 fr.	76.551 fr.	4.451.480 fr.	5.107.680 fr.
1898	— chiffre prévu par le budget de 1898			3.875.000 fr.

proroger pour 6 ans en lui faisant subir tous les 2 ans une réduction de 1 franc.

Cette particularité est à noter ; quand les lois de primes doivent finir, elles devraient toujours finir par des mesures transitoires de ce genre, pour éviter de brusques variations de régime économique qui ont trop souvent des répercussions fâcheuses.

Telles sont les principales, sinon toutes les primes existant aujourd'hui chez nous. Je ne parle, bien entendu, que des primes directes, et non des primes indirectes qui résultent d'une application défectueuse du drawback ou de l'abus de l'admission temporaire.

A l'étranger l'expansion du système s'accuse aussi tous les jours davantage. Nulle part, il est vrai, on ne le voit devenir une règle appliquée à la plupart des entreprises en détresse, non, il est toujours considéré comme un moyen exceptionnel pour aviver certaines industries dont nombre de peuples semblent, comme d'un commun accord, reconnaître l'utilité capitale pour les pays qui les possèdent.

C'est ainsi que, pour voir flotter leur pavillon sur toutes les mers, l'Italie, l'Autriche, le Japon et d'autres encore songent aux primes pour exciter les entreprises de leurs armateurs.

En Italie, la première loi de primes à la marine marchande est du 6 décembre 1885 renouvelée avec modifications le 23 juillet 1896. Je ne ferai pas l'analyse des dispositions de ces lois visiblement inspirées de la nôtre du 29 janvier 1881 sur la même matière. Les bases des primes sont les mêmes, tonneaux de jauge et distance parcourue de 1000 milles ; les taux sans être identiques se rappellent néanmoins les uns les autres ; il existe seule-

ment en Italie ce qui ne se retrouve pas chez nous, des encouragements spéciaux aux transports de charbon.

Cette législation a puissamment aidé la transformation du matériel naval des Italiens en compensant par l'augmentation des vapeurs la décroissance inévitable des voiliers, comme le montre le tableau suivant :

Années	Voiliers Tonneaux	Vapeurs Tonneaux	Totaux
1872	1.032.000	37.000	1.069.000
1888	678.000	175.000	853.000
1889	642.000	182.000	824.000
1890	634.000	186.000	820.000
1893	588.000	208.000	796.000

(Voir *Annuaire de l'Economie politique*, 1892, et tables statistiques du professeur Juraschek, Francfort-s-Mein, 1895).

Il ne faut pas oublier, en comparant ces chiffres, qu'à tonnage égal un vapeur faisant dans le même temps un plus grand nombre de voyages, représente au point de vue transports une utilité évaluée au triple de celle d'un voilier.

En Italie comme en France les lois de primes à la marine marchande comportent chacune un titre spécial pour les primes à la navigation et un autre pour celles à la construction. Cette dualité n'existe pas dans la loi autrichienne du 27 décembre 1893, concernant la flotte de commerce ; on n'y trouve que des dispositions relatives aux armements, la construction n'est protégée par cette loi qu'au moyen d'une augmentation de prime à la navigation, pour les navires sortant des chantiers nationaux.

Les primes que touchent les armateurs autrichiens sont de deux sortes, une contribution à l'armement d'abord, une prime au voyage ensuite calculée à tant par 100 mil-

les parcourus (5 sous par tonneau). Je signale cette double disposition parce que l'on cherche à l'introduire dans nos lois en modifiant en ce sens la loi du 30 janvier 1893.

C'est le système des compensations d'armement établi à côté de la prime au mille parcouru, je ne l'apprécie pas ici, nous verrons plus loin les inconvénients que peuvent avoir des primes accordées sans condition de navigation. Dans la situation actuelle cette combinaison a reçu en grande partie l'adhésion du monde maritime, parce qu'elle a été présentée comme un terrain d'entente entre les armateurs et les constructeurs et permet de ne pas laisser absolument sans protection les navires construits à l'étranger tout en faisant disparaître la prime réduite de la loi de 1881, rendue odieuse sous le nom de 1/2 prime à la construction étrangère.

L'Angleterre et l'Allemagne dans cet ordre d'idées ne procèdent pas par voie de dispositions aussi générales ; il ne leur suffit pas, pour allouer des primes à leurs steamers, que ceux-ci aient un équipage et parcourent les mers, elles exigent des conditions plus spéciales et n'octroient des primes à un navire qu'autant qu'il est apte par sa vitesse et son tonnage à rendre des services déterminés. De plus l'allocation n'est maintenue que tout autant que le bateau conserve les qualités qu'on lui a reconnues aux premiers essais ; s'il les perd, il perd en même temps tout droit à un appui spécial de l'État.

Cette façon de procéder beaucoup plus rationnelle et bien plus conforme à l'intérêt général si elle est sainement employée, ne laisse pas d'exposer à de grands abus, en rendant possibles des faveurs imméritées ; elle est d'ailleurs diamétralement opposée aux idées égalitaires qui ont prévalu chez nous.

Les États-Unis de leur côté songent de nouveau aux primes pour relever leur flotte de commerce (1), car ils ont pu, au cours de la dernière guerre, apprécier les services qu'elle leur a rendus au point de vue militaire, et ceux plus grands encore qu'ils auraient pu en obtenir si elle avait atteint un degré de développement plus considérable.

Un bill d'encouragement à la marine marchande vient par suite d'être soumis au Congrès. L'armement, le chantier de construction et le marin américain y sont protégés, le cabotage national est réservé aux navires yankees.

Le projet de loi accorde des primes graduées depuis les plus petits jusqu'aux plus grands navires.

Pour les vapeurs la prime varie selon la vitesse réalisée aux essais officiels effectués sous la surveillance d'officiers du Gouvernement. Il y a aussi une prime spéciale d'environ 2 dollars par tonne pour tous les navires affectés à la grande pêche et dont le tiers de l'équipage doit être de nationalité américaine. Il y a en outre une prime d'un dollar par an pour chaque matelot américain naviguant à la grande pêche, parce que l'on espère que ces marins seront la pépinière de la marine marchande.

En fait le bill propose deux sortes de primes qui peuvent se cumuler :

1° La prime de navigation pour tous les navires américains affectés à une navigation internationale. Elle est de 1 cent et 1/2 par tonneau brut et par 100 milles pour les premiers 1500 milles et de 1 cent par 100 milles et par tonneau au delà de 1500 milles. La distance est comptée à

(1) Une loi de 1872 promettait déjà des encouragements aux navires de commerce construits de façon à pouvoir être transformés en vaisseaux de combat.

l'aller et au retour et le nombre des voyages est limité à 16 par an. Pour un voyage transatlantique la prime de navigation sera pour un navire de 10.000 tonneaux de 37.500 francs.

2° La prime de vitesse qui est pour les navires de 1500 à 1600 tonneaux de 1 cent par tonneau brut et pour une vitesse de 14 à 15 nœuds, de 1 cent et 1/10 de 15 à 16 nœuds, et de 1 cent et 1/5 pour les vitesses au-dessus de 16 nœuds, le tout toujours par centaine de milles.

Pour les navires de 3000 tonneaux la prime est de 1 cent 4 quand ils peuvent donner une vitesse de 17 à 18 nœuds, de 1 cent 6 s'ils peuvent atteindre celle de 18 à 19 nœuds, de 1 cent 8 quand ils ont une vitesse supérieure.

Un navire de 8000 tonneaux aurait droit d'après le même projet à une prime de 2 cents par tonneau s'il marche de 20 à 21 nœuds, de 2 cents 3 s'il va au delà de 21 nœuds.

Cette seconde catégorie de primes augmente donc en raison directe des tonnages et des vitesses.

Si ce projet est voté un paquebot transatlantique pourra ainsi obtenir une prime de navigation d'environ 25.000 fr. et une prime de vitesse d'environ 50.000 francs soit plus de 75.000 francs pour un voyage aller et retour (1).

Le gouvernement du Portugal, soucieux lui aussi de doter ce pays dont l'ancienne renommée maritime fut si grande, d'une marine commerciale digne de son passé, vient de soumettre aux Cortès un projet de loi tendant à organiser le système des primes à la construction et à la navigation sur les bases suivantes :

1° Primes à la construction.

A. — Navires en bois 1000 reis (5 fr. 55) par tonne de

(1) Pour ces primes aux marines étrangères, V. *Revue Maritime*, janvier 1899.

50 à 300 tonneaux, 1200 reis (6 fr. 66) de 300 à 600 tonneaux, 1400 reis (7 fr. 77) au delà.

B. — Navires en fer ou en acier 1400 reis par tonne de 50 à 400 tonneaux, 1600 reis de 400 à 800 tonneaux, 1800 reis de 800 tonneaux et au-dessus. Il y a en outre une prime de 1200 reis par chaque cheval-vapeur au-dessus de 150 chevaux-vapeur et 800 reis (4 fr. 44) par 100 kilos de chaudières marines.

2° Primes à la navigation.

Voiliers 60 reis (fr. 0,33) par tonneau et par 1000 milles parcourus.

Vapeurs de plus de 300 tonneaux 90 reis (fr. 0,50). Bâtiments affectés à des lignes régulières et d'une vitesse d'au moins 12 1/2 nœuds, 140 reis (fr. 0,77).

Tout cela est assez modeste. Le projet accorde aux armateurs un délai de 5 ans à partir de la promulgation de la loi pour acheter des vapeurs à l'étranger, exemptant des droits de naturalisation ceux de plus de 300 tonneaux, accordant à tous malgré leur origine le bénéfice de la prime à la navigation.

Le gouvernement portugais a inséré cette disposition transitoire dans son projet — disposition qui n'est pas applicable d'ailleurs aux bâtiments à voiles — parce que dans l'état actuel des chantiers de construction en Portugal, on ne pouvait espérer obtenir par eux une flotte commerciale à vapeur, à moins d'attendre de longues années.

En Belgique d'une certaine manière, au Mexique d'une autre façon des projets récents demandent aussi aux budgets nationaux de consentir à des sacrifices pour renover, ou mieux pour créer les marines marchandes de ces deux pays. Ces sacrifices ne se présentant cependant pas sous forme de primes directes je ne les examine pas.

Au Japon la loi encourage aussi la construction et la navigation au moyen de primes. L'encouragement est accordé pour une durée de 15 ans à compter du 1er octobre 1896.

Si nous quittons la marine nous voyons encore sur les points du globe les plus divers des gouvernements s'efforcer d'activer au moyen de primes, certaines industries qui les intéressent.

L'Autriche, l'Italie, et j'aurai occasion d'en citer d'autres, priment comme la France la sériciculture et la filature de la soie.

« ... La sériciculture italienne, qui n'avait pas été moins cruellement atteinte et ravagée par les épidémies du ver que la nôtre, qui n'a bénéficié que plusieurs années après nous des admirables découvertes de Pasteur, c'est le système des primes qui lui a rendu sa prospérité, j'entends le système des primes avec ses deux corollaires nécessaires, indispensables : la plantation des pépinières et l'organisation rationnelle de l'enseignement séricicole. »

... « La nécessité pour la sériciculture de se placer dans les conditions normales de toute agriculture intensive, voilà 30 ans, messieurs, que le gouvernement italien l'a réalisée, voilà 30 ans qu'il encourage l'achat de bonnes graines, qu'il répand l'enseignement de bonnes méthodes, qu'il distribue, malgré l'état précaire de ses finances, de larges primes aux magnaneries les mieux tenues, aux meilleures pépinières. »

« Résultat : Tandis que chez nous, dans le pays même de Pasteur, le produit de l'once est en moyenne de 30 kilos et dépasse rarement 40 kilos, il est en moyenne de 32 kilos en Italie et dépasse fréquemment 50 kilos dans les Marches, c'est-à-dire que le rendement moyen d'une once

de graine est supérieur en Italie de 6 à 7 0/0 à ce qu'il est aujourd'hui dans les Cévennes, en Provence et dans le Languedoc.

« Voilà pour l'Italie ; mais les résultats du système ont été bien plus frappants encore pour l'Autriche-Hongrie.

« L'Autriche, en 1878, produisait à peine 2 milliers de kilos, production si insuffisante en quantité, si médiocre en qualité, que la plupart des éducateurs, désespérant du succès, arrachaient les mûriers. Le Gouvernement impérial résista au découragement public, et sans vouloir toucher à la franchise des matières premières, prit directement en main, le relèvement de la sériciculture. Un institut pour la propagation des bonnes méthodes est établi à Zsesgrad, les autorités locales plantent de vastes pépinières, et distribuent des graines cellulaires ; les primes sont multipliées. Et voici les résultats : la récolte en cocons frais était en 1879, dans les 2 provinces de Hongrie et de Croatie, de 2.507 kil. ; l'année d'après elle est de 10.000 kil. ; en 1881 elle est de 24.000 ; en 1882 de 41.000 ; en 1883 de 72.000 ; en 1885 de 176.000 ; en 1886 de 257.000. Vous voyez la marche toujours ascendante. En 1887 elle s'élève à 451.000 kil. ; en 1888 elle atteint 703.000 et en 1889 elle est de 815.659, c'est-à-dire qu'en 10 ans la production de la soie en Hongrie et en Croatie avait plus de 3 fois centuplé (1). »

Le Japon pour favoriser sa production soyeuse a créé par une loi n° 48 de 1897 des primes à l'exportation des soies grèges. L'article 6 assigne à la loi une durée de 5 ans du 1er avril 1898 au 31 mars 1903. Il faut noter cependant que la chambre de commerce anglaise de Yoko-

(1) Discours de M. Reinach à la Chambre des députés, 11 juin 1891.

hama et le Gouvernement anglais protestèrent contre cette loi qui mettait les intermédiaires européens au Japon dans une position très désavantageuse. Aucun crédit ne figurait pour l'exécution de cette loi dans le projet de budget pour 1898 (Voir *Moniteur des soies*, 30 octobre 1897).

L'île de Chypre accorde de même des encouragements à la sériciculture par une loi de 1897 ; l'article 6 en est assez original : « Toutes les amendes perçues pour infraction à la loi seront employées pour le développement de l'élevage des vers à soie dans l'île. »

Je ne fais que mentionner ici, puisque je leur consacre un chapitre spécial, les nombreuses primes établies pour étendre la production sucrière. Ces primes en tant que primes à l'exportation sont parmi les plus discutées.

Le système a été appliqué encore dans un grand nombre d'autres pays, surtout dans les pays neufs.

Natal, le Mexique, divers États de l'Amérique du Sud accordent des subventions assez élevées aux industries qu'elles veulent acclimater.

Cette tendance de la plupart des pays à adopter le système des primes s'explique en partie par l'instinct d'imitation, et par la nécessité de ne pas se laisser distancer sur le terrain industriel, mais ce n'est pas tout. Le nombre et la rapidité des transports tendent de plus en plus à internationaliser le commerce, les échanges de pays à pays, de continent à continent, sont tous les jours plus nécessaires ; dans cet état de choses les primes permettent de résoudre certaines difficultés auxquelles il est impossible de faire face, avec le procédé unique et sans souplesse des droits protecteurs.

Avec la prime on peut défendre à l'intérieur une industrie indigène contre la concurrence étrangère, sans arrê-

ter à la douane les produits venant du dehors et sans leur créer par là même, des entraves, quelquefois plus lourdes par les formalités et les manipulations auxquelles on les soumet, que par les droits dont on les grève.

Avec la prime encore on peut soutenir l'industrie nationale même quand elle va tenter fortune au dehors, tandis que le droit protecteur ne peut agir qu'en deçà des frontières. En un mot le rayon d'action de la prime s'étend sur tous les points du globe, celui des douanes est limité au seul pays qu'elles entourent.

Il n'y a rien d'étonnant dès lors que les applications des primes soient plus fréquentes aujourd'hui que par le passé, puisqu'elles gênent moins que ne le font les droits protecteurs, les relations internationales et que celles-ci sont plus étendues de nos jours qu'autrefois.

EFFETS DES PRIMES : EXEMPLES D'APPLICATION.

LES PRIMES A LA MARINE MARCHANDE.

a) Utilité de la marine marchande.

Il est évident qu'une puissance maritime quelconque, a intérêt à posséder une marine marchande prospère, aussi mon but en insistant sur ce point est moins de démontrer cette utilité que de chercher à en apprécier l'importance. Cela permettra de voir si elle est assez sérieuse pour, le cas échéant, nécessiter des mesures protectrices et en même temps, lorsque nous en viendrons aux sacrifices faits pour cette industrie, de juger plus en connaissance de cause s'ils sont en rapport avec les services qu'elle rend à l'État.

Il est indispensable d'insister là-dessus, car pour rendre possible l'application des principes que nous avons adoptés, il est nécessaire de montrer comment une industrie qui remplit des fonctions dont la collectivité ne saurait se passer, peut se différencier d'une autre qui n'en aurait que la prétention.

Que demain l'utilité de la marine marchande au point de vue général diminue, les charges imposées pour elle à

tous, devront subir une diminution parallèle. Qu'un jour vienne où son existence n'intéresse plus que quelques individualités, l'État n'aurait plus à se préoccuper de sa prospérité ou de sa ruine : tout au moins il n'aurait plus le droit d'adopter en sa faveur des mesures qui seraient par contre-coup onéreuses pour d'autres.

En d'autres termes, l'utilité publique étant le principe et la limite du droit de l'intervention de l'État, il s'agit de préciser la nature et l'étendue de cette utilité ici, pour savoir si les dépenses occasionnées par les primes ne sont pas excessives, mises en regard du but à atteindre. Ces dépenses légitimées, nous rechercherons dans un autre chapitre si elles ne sont pas faites en pure perte.

La marine marchande répond à différents besoins :

Au point de vue militaire, elle fait vivre et naviguer la réserve de l'armée de mer, elle crée et entretient un matériel naval indispensable en temps de guerre.

Au point de vue économique et politique, elle étend l'influence commerciale du pays au dehors ; elle est une source d'activité industrielle au dedans ; elle est le lien nécessaire qui met en communication la métropole avec ses colonies.

Enfin dernier point de vue qui ne lui est pas spécial, mais que, pour mémoire au moins, il faut faire entrer en ligne de compte, elle paie des impôts importants dont le Trésor serait frustré si elle venait à disparaître.

1° *Utilité de la marine marchande au point de vue militaire.*

Nous avons vu qu'Adam Smith, qu'on ne peut guère suspecter de tendances protectionnistes, était d'avis que l'État encourage toute industrie domestique qui paraît nécessaire à sa défense... « la sécurité est d'un plus grand

prix que la richesse (1)... », mais à quel degré l'industrie maritime est-elle en connexion directe avec la sécurité du pays? Quels rapports y a-t-il entre le matelot de commerce et le marin de l'État, entre un cargo-boat et un cuirassé?

a) Recrutement des équipages de la Flotte et de la réserve de l'armée de mer. — On a dit, non sans quelque raison, que la marine de guerre ne faisait que prêter ses hommes à celle de commerce; et, de fait, le décret du 7 janvier 1791 (art. 9) qui autorise l'embarquement des inscrits à bord des navires marchands, l'ordonnance du 31 octobre 1784 qui prescrit « aux commissaires des classes des ports du Royaume et des colonies, ainsi qu'aux consuls et vice-consuls de France dans les ports étrangers, de faire rentrer le plus promptement possible dans leurs quartiers, les gens de mer qui auront été débarqués des navires marchands, laissés malades dans les hôpitaux... les déserteurs... » montrent bien par les termes dans lesquels ils sont rédigés et par l'esprit général de leurs dispositions, que l'administration de la marine entend conserver ses droits sur les hommes qui par leur « inscription » lui doivent leurs services jusqu'à 50 ans. Avant que Colbert eût créé et organisé le « système des classes » destiné à alimenter l'active et la réserve de l'armée de mer, on recourait quand même aux marins de commerce en cas de guerre, mais l'extrait suivant d'une lettre de Colbert montre par quels moyens on obtenait ce concours.

«... Il y va de tout dans cette conjoncture et je crois que c'est assez vous dire pour être persuadé qu'à l'instant que vous recevrez cette lettre que je vous envoye par un cour-

(1) *Richesse des nations*, liv. IV, chap. II.

rier exprès vous ferez fermer toutes les portes du Havre et irez et envoyerez de maison en maison prendre tous les hommes qui ont monté en mer, et que vous ferez ensuite la même chose dans les bourgs et villages de la côte et ferez partir ces vaisseaux 24 heures après, et pour vous donner des moyens de bien faire connoistre à toute l'estendue de votre gouvernement de quelle importance et de quelle conséquence il est de mettre les dits bâtiments en mer, j'envoie une ordonnance au sieur Brodart pour être publiée dans le siège de l'amirauté, portant que faute par les habitants du gouvernement du Havre d'avoir fourni les équipages de ces vaisseaux, non seulement les ports seront fermés, mais mesme que tous les capitaines des vaisseaux du Roy ont ordre de prendre en mer tous les vaisseaux appartenant aux habitants de la dite ville et de toute la côte ; et quoique je ne doute point que cette ordonnance ne devienne inutile, je vous dirai néanmoins que si ces bâtiments ne pouvaient être mis en mer dans une conjoncture aussi importante et aussi pressée que celle-cy et dans laquelle il est question de tout, je ne fais nul doute que Sa Majesté ne prist quelque résolution aussi désavantageuse pour les habitants du Havre que tout ce qui a été fait jusqu'à présent en cette ville leur a apporté d'avantages... » (Lettre de Colbert à M. le duc de Saint-Aignan, gouverneur du Havre, 21 juin 1673).

Grâce au système des classes et à l'Inscription Maritime qui en est sortie ces procédés exorbitants d'enrôlement connus sous le nom de « Presse » purent être supprimés. La même lettre montre d'ailleurs bien que si la « Presse » était une cause de trouble pour les populations maritimes, l'État n'était pas toujours sûr de son côté, d'avoir au moment voulu sous la main tous les hommes dont il pouvait avoir besoin.

Une autre chose prouve que ce moyen était insuffisant pour pourvoir aux besoins urgents, c'est que ce système légal encore de nos jours en Angleterre, n'y est plus employé en fait. Lors de la guerre de Crimée, l'Angleterre éprouva beaucoup de difficultés à recruter ses équipages. Pour ne plus se retrouver en face d'un semblable embarras, elle a constitué en temps de paix dans ses ports une réserve maritime d'environ 30.000 marins qui lui coûtaient plus de 25 millions il y a quelques années.

L'organisation de l'inscription maritime si elle est souvent gênante par la multiplicité de ses règlements a donc cet énorme avantage de tenir à la disposition de l'État une réserve dont il n'a pas à supporter les frais d'entretien. Cela lui est d'autant plus avantageux que le prélèvement de 3 0/0 exercé sur les salaires des gens de mer au profit de la caisse des Invalides donne des chiffres plus considérables puisque les salaires des marins de commerce sont plus élevés que la solde de ceux de l'État, et en même temps ces prélèvements sont opérés sur des sommes payées par des particuliers au lieu de l'être sur des traitements fournis par le Trésor.

Le nombre des inscrits est de près de 90.000 hommes (exactement 88.634, chiffre de 1896, se répartissant comme suit :

Officiers, maîtres et matelots. . .	81.233
Mécaniciens et chauffeurs	7.401
Total. . . .	88.634

Ce nombre peut sembler dépasser de beaucoup celui qu'il faudrait à la marine de guerre pour compléter ses effectifs au moment d'une mobilisation, mais il faut tenir compte qu'une partie seulement se trouverait en France à ce moment-là, il faut donc, pour être assuré d'avoir sous

la main à tout instant la quantité d'hommes nécessaire qu'il y en ait dans l'ensemble un chiffre beaucoup plus considérable.

Quant à l'importance attachée à l'existence de cette réserve par les divers ministres de la marine ; quant au cas que font d'elle les chefs d'escadres,je n'en finirais pas si je voulais reproduire tous les passages où leur opinion est exprimée, je me bornerai à quelques extraits.

Voici ce que disait en 1870 l'amiral Gicquel des Touches, lors de l'enquête sur la marine.

« Messieurs, c'est dans l'inscription maritime seule que nous trouvons parmi les matelots du long cours ou du grand cabotage, des hommes possédant à fond le métier de la mer ; faits à tous les changements de climats, aux privations que les longues traversées imposent, sachant manœuvrer les voiles, le gouvernail, les ancres, gréer un navire, faire tous les amarrages nécessaires, arrimer une cale, établir un mât, un gouvernail de fortune, des hommes qui savent veiller au dehors, le jour en tête des mâts, la nuit sur l'avant du navire, reconnaître à temps dans les ténèbres la présence de la terre, d'une roche, d'une glace, d'un banc de sable, d'un navire que l'on court risque d'aborder. Ce sont eux qui viendront en aide le jour d'un échouage, d'un incendie, d'un dématage, chaque fois qu'il faudra que l'initiative individuelle remplace presque partout la direction des officiers qui, dans ces moments difficiles, ne peuvent tout et tout commander à la fois. »

Je trouve une opinion analogue dans le rapport de M. Desseaux à la Chambre des députés (Séance du 17 mai 1878).

« L'État trouve ainsi dans la marine du commerce une réserve indispensable à la complète organisation de ses forces navales. Il ne pourrait s'en passer qu'en la remplaçant

par une réserve soldée à l'exemple de l'Angleterre. Ce serait une dépense que le rapporteur de la commission de 1873 évaluait à 10 millions de francs pour un effectif de 20.000 hommes pour la solde seulement, et qui avec les dépenses accessoires dépasserait notablement cette évaluation.

« Aussi l'honorable amiral Pothuau, ministre de la marine, n'a-t-il pas hésité à déclarer devant la commission, que, malgré les développements qu'a pris la navigation à vapeur, il est indispensable d'avoir pour la flotte un noyau de véritables marins qu'on ne peut recruter que parmi les hommes qui ont navigué au long cours. » Il ajoute : « Il est certain que la marine marchande souffre ; si on ne vient pas à son aide on pourrait arriver après un certain temps à manquer de marins au long cours... » ; plus loin enfin l'amiral dit : « Le Ministre de la marine est intéressé à ce que les chantiers de construction ne deviennent pas déserts et ne perdent pas ces ouvriers spéciaux dont en cas de guerre l'État pourrait avoir un besoin urgent. »

Il y a en effet une solidarité étroite entre l'industrie des constructions navales et celle des armements maritimes. Jusqu'en 1864 même les ouvriers des chantiers privés étaient compris dans l'inscription maritime et levés par les arsenaux en cas de constructions ou réparations urgentes.

b) *Mise à la disposition de l'État d'un matériel indispensable.* — Outre ce personnel dont nous venons de voir l'importance, la marine marchande tient à la disposition de celle de guerre un matériel qu'elle crée et qu'elle entretient.

Mais ici l'intérêt se spécialise, si pour la formation du personnel les deux navigations, celle à voile et celle à

vapeur, sont utiles chacune de leur côté, si même pour la formation du matelot le voilier vaut mieux que le vapeur, quand il s'agit du matériel il n'y a plus que le vapeur qui soit utilisable en temps de guerre. Le voilier fera bien de se mettre en sûreté dès l'ouverture des hostilités, car à courir la mer il s'exposerait à de grands risques d'être pris, sans avoir des chances quelconques de prendre.

L'intérêt au point de vue du matériel se cantonne donc, seuls les vapeurs pourraient jouer un rôle en cas de guerre, mais nous avons encore des distinctions à faire.

Certains vapeurs tels que les grands navires des Messageries Maritimes et de la Compagnie Transatlantique sont construits sur des plans approuvés par l'État, leurs essais sont spécialement suivis, ils doivent répondre à certaines conditions et sont dénommés « croiseurs auxiliaires ». Je n'ai pas à examiner ici leur valeur stratégique, ni à entrer dans les discussions qu'elle soulève. Des officiers de marine très compétents, qui jugent la marine marchande, non seulement utile, mais indispensable, en temps de guerre, ne comptent pas trop sur les bâtiments de commerce pour combattre les navires de guerre ennemis. Ils se trouveraient en état d'infériorité trop grande vis-à-vis d'adversaires munis des engins de destruction les plus formidables. Pour ces officiers le rôle de la marine marchande dans l'hypothèse d'un conflit, serait capital mais tout autre, et l'on emploierait non seulement les croiseurs auxiliaires mais tous les vapeurs disponibles, les utilisant suivant leur vitesse et leur portée comme éclaireurs, ravitailleurs, transports d'hommes et de charbon, et enfin pour courir sus aux navires marchands ennemis. En guerre on nuit à l'ennemi en ruinant son commerce maritime, en capturant ou détruisant ses navires

marchands, or, dans ce genre d'opérations les navires de commerce rapides et légèrement armés peuvent très bien jouer un rôle important.

Une objection, il est vrai, se présente et elle est assez sérieuse pour que nous l'examinions de près. Par la convention de Paris de 1856, « la course est abolie » entre les nations contractantes.

Ce n'est certes pas que nous ayons tendance à revenir en arrière, ni à regretter cette convention qui est une des plus belles pages du droit international. Nous espérons au contraire qu'au lieu de reculer, on ira encore en avant dans la voie des mesures favorables à la paix, et que le desideratum, si souvent exprimé dans les Congrès, du respect de la propriété privée sur mer, finira par se réaliser ; mais en attendant qu'un traité de ce genre soit signé par tous les États maritimes, nous sommes régis par les conventions existantes et instruits par les faits.

Toutes les nations n'ont pas signé la convention de Paris ; l'Espagne, le Mexique, les États-Unis (ces derniers parce qu'on ne voulait pas aller jusqu'au respect de la propriété privée) n'ont pas adhéré. En cas de conflit avec l'une de ces puissances elles pourraient très légitimement user de la course et ce droit appartiendrait par réciproque à leurs adversaires.

Mais, même dans l'hypothèse d'une guerre avec une des puissances signataires de la convention de Paris, ne pourrions-nous pas utiliser nos meilleurs marcheurs de la flotte marchande pour capturer les navires de commerce ennemis ? C'est ici qu'il faut en venir à l'étude de ce qui s'est passé.

Le 24 juillet 1870 une ordonnance du Roi de Prusse organisait une marine volontaire qui devait se composer

des navires en état de faire la guerre, mis par des particuliers à la disposition du gouvernement prussien. Ces navires demeuraient la propriété de leurs armateurs qui en choisissaient eux-mêmes les officiers, mais ceux-ci recevaient un brevet, des primes étaient promises aux propriétaires et aux équipages.

Le gouvernement français protesta contre cette ordonnance et dénonça ce projet à l'Angleterre comme violation de la convention de Paris. L'Angleterre, après avis des avocats de la Cour, fit connaître qu'à ses yeux il n'y avait pas violation de la convention de Paris.

A côté de ce fait s'en présentent d'autres :

En 1877 au moment de difficultés entre l'Angleterre et la Russie, cette dernière puissance transforma en navires de guerre certains de ses navires de commerce et depuis elle est allée beaucoup plus loin que les autres nations dans cette voie, car il existe une flotte volontaire russe composée de paquebots magnifiques, installés même en temps de paix en croiseurs auxiliaires et ayant leur artillerie à bord.

Aux États-Unis une loi de 1872 avait établi des primes à la construction et à la marine qui n'étaient accordées qu'aux navires de certaines dimensions et construits de manière à pouvoir être transformés en navires de combat.

En Angleterre, le premier lord de l'amirauté déclarait, il y a quelques années, que tout était prêt pour armer en temps de guerre 30 à 40 vapeurs de commerce.

De même le Gouvernement allemand favorise depuis 1870 par tous les moyens en son pouvoir la marine marchande et dès 1872 des hommes d'État allemands émettaient l'idée que l'Allemagne devait devenir la première puissance maritime continentale. L'auteur de ***Made in***

Germany la félicite de donner des subventions aux compagnies de navigation en plus de la rémunération du service postal. Comme le rapppelle M. Henri Estier dans son récent rapport à la commission de la marine marchande : « Il y a quelques mois à peine l'Empereur d'Allemagne inaugurant le port de Stettin s'écriait : « Le développement de la marine commerciale de l'Empire doit être la préoccupation principale du pays, le but constant des efforts de tous. » Et cependant cette marine est la deuxième du monde !

Nous n'avions donc pas tort de dire que si nous devons placer par dessus tout le repect des conventions existantes nous devions en même temps, pour ne point jouer un rôle de dupes, être instruits par les faits. Or, nous l'avons vu, d'une part les puissances maritimes les plus importantes voient dans leur marine commerciale comme un prolongement de celle de guerre, de l'autre l'Allemagne et l'Angleterre admettent que les paquebots mobilisés pourraient s'attaquer même aux navires de commerce ennemis qui ne le seraient pas.

Est-ce à dire que la convention de Paris est lettre morte, et que par une subtilité juridique on rétablit en réalité la course ? Pas le moins du monde. Il y a, en effet, entre le corsaire et le navire de commerce commissionné non pas une nuance subtile, mais une différence juridique capitale.

Le corsaire muni de sa lettre de marque court la mer suivant les instructions et aux profits et risques de ses armateurs.

Le navire de commerce commissionné court d'après les ordres et aux profits et risques de l'État.

Dans le 1er cas c'est un particulier qui prend part à la

guerre pour son compte et, comme l'histoire l'a montré, trop souvent sans tenir grand compte des lois et des traités. Or cela est contraire à la notion juridique de la guerre qui est une relation d'État à État.

Dans le 2e cas c'est l'État qui combat, en se servant d'hommes et de matériel qu'aucun traité ne lui défend d'utiliser.

Aussi la loi du 30 janvier 1893 est-elle très formelle en ce sens lorsqu'elle dit, article 7 § 2 : « En cas de guerre, les navires de commerce peuvent être réquisitionnés par l'État. »

Il n'y a donc aucune restriction, ce ne sont pas seulement les croiseurs auxiliaires sur lesquels il a des droits particuliers par des conventions spéciales, ce ne sont pas seulement les navires bénéficiant de la prime, ce sont tous les navires de commerce qui pourront être réquisitionnés et ils seront employés suivant leurs moyens d'action particuliers et les nécessités de la guerre

Il résulte donc de tout ce qui précède que le rôle de la marine marchande ne serait pas un appoint secondaire en cas de conflit. Mais pour que l'on puisse sérieusement compter sur elle, il faut qu'elle dispose d'un nombre de navires considérable pour qu'il y en ait en tout temps une quantité suffisante à portée.

Au point de vue particulier qui nous occupe est-il possible d'établir une certaine relation entre les services attendus et les sacrifices imposés au budget par les primes ?

Il faut distinguer, nous l'avons vu, les vapeurs rapides pouvant être mis à la disposition des escadres pour les éclairer et les ravitailler, ou s'attaquer à la marine marchande ennemie, et les vapeurs de moindre vitesse qui seront utilisables surtout comme transports. Les premiers

appartiennent en grande partie à des services postaux subventionnés, il n'y a donc pas à les faire intervenir au sujet des primes. La loi de 1893, article 5, les classe expressément dans les catégories de navires qui ne doivent pas en toucher. L'État les soutient au moyen de subventions spéciales, s'élevant annuellement à environ 26.500.000 francs, somme qui rémunère en même temps les services spéciaux que l'on exige d'eux en temps de paix. Des primes à la vitesse mais qui ne peuvent pas dépasser un maximum fixé leur sont aussi allouées.

Pour ce qui est des transports, le commandant Muller (1) estime, dans son étude sur la « Flotte annexe », que la France doit envisager la possibilité d'avoir à transporter un corps d'armée sur un point extérieur peut-être distant d'une vingtaine de jours de la métropole. D'après les calculs les plus rigoureux, dit-il, on sait qu'il faut 116.000 tonneaux de jauge pour un corps d'armée complet. Je ne suivrai pas l'honorable commandant dans les détails de son étude qui est à lire en entier, je me bornerai à y prendre les chiffres qu'il donne et certains faits qu'il porte à l'appui de son argumentation. Si nous prenons donc ce chiffre de 116.000 tonneaux comme nécessaire, et si nous considérons que le tonnage moyen des vapeurs actuels est de 2500 à 3000 tonneaux, cela représente à peu près une flotte de 40 à 50 vapeurs. Lors de l'expédition de Madagascar pour une opération de 15.000 hommes seulement avec les chevaux et le matériel il a fallu pour l'aller 33 vapeurs. Malheureusement si la flotte française put suffire, à peu près, pour les fournir, il fallut pour quelques be-

(1) M. Muller, capitaine de frégate, désigné par le préfet maritime de Toulon, lors de l'expédition de Madagascar, comme président de la commission de visite des vapeurs affrétés.

soins particuliers recourir à l'étranger et affréter 3 anglais le « Brinkburn » le « Riverdal » et le « Coléri-Ghan » à qui fut confié le transport des canonnières, des chalands et du matériel du wharf. Cet affrétement de navires étrangers montre le besoin urgent que le département de la guerre peut avoir de la flotte marchande, et la nécessité de mettre cette flotte en état de subvenir à tous les besoins. S'il est en effet un cas où il ne faut pas compter sur l'étranger, c'est bien celui de guerre, car même si les étrangers auxquels on s'adresserait n'étaient point hostiles, le respect de la neutralité pourrait les contraindre à une réserve nécessaire.

Dans cet ordre d'idées, l'histoire est là pour nous instruire. Nous voyons en effet le passage suivant dans le rapport présenté en 1862 à l'Empereur par M. Rouher, ministre :

« Parmi les causes de l'infériorité relative de notre marine marchande on a souvent indiqué la cherté des instruments de transport. Plusieurs tentatives ont été faites pour améliorer sous ce rapport la condition de nos armements. Le projet de loi présenté à la Chambre des députés le 21 mars 1847 contenait une disposition qui autorisait l'importation en franchise des matières premières nécessaires aux constructions navales. Cette proposition quelque timide qu'elle fût échoua devant la résistance du pouvoir législatif.

« Quelques années plus tard, alors que la guerre de Crimée avait fait naître des besoins que notre matériel naval ne pouvait satisfaire, le gouvernement de Votre Majesté n'hésita pas à prononcer, mais à titre temporaire seulement, l'admission en franchise des matières qui entrent dans la composition d'un bâtiment de mer ; il alla

plus loin, il autorisa l'admission, au droit de 10 0/0 de la valeur, des bâtiments construits à l'étranger. Tel fut l'objet du décret impérial du 17 octobre 1855 qui, après des prorogations successives, prit fin le 17 octobre 1858. »

Mais l'ensemble de ces mesures n'était pas de nature à mettre du jour au lendemain à la disposition de l'État les navires qu'il lui fallait, d'autant moins qu'on ne se décida à les prendre que lorsque des expéditions nombreuses eurent déjà été faites. Au premier moment on fut donc obligé de se rabattre sur les marines étrangères pour parer au plus pressé. En avril 1854, les navires qui étaient en chargement à Marseille pour le compte de l'État, étaient presque tous étrangers, sauf un, la « Sainte Montagne ». Il y avait 7 autrichiens, 3 anglais, 1 italien, 1 ionien. Les chartes-parties stipulaient que tous ces voiliers étaient affrétés au jour. Ce mode d'affrètement, imposé par les affrétés, présentait de nombreux inconvénients à cause des fraudes auxquelles se livraient volontiers ces voiliers étrangers nolisés, guidés par leur intérêt seul, et à qui un sentiment patriotique supérieur ne venait pas inspirer le désir de coopérer au succès de l'expédition à laquelle ils venaient collaborer. Le ministre prit toutes les mesures qu'il put pour atténuer ces inconvénients. Des dépêches parvenaient journellement à Marseille et à Toulon, ordonnant au préfet maritime d'activer le chargement des nolisés, de les remorquer ensuite au large et de les placer dans les meilleures conditions pour faire route.

« Les navires de guerre (1), et surtout les vapeurs avaient l'ordre durant leur traversée, de surveiller ces bâtiments tout le long de la route, de les remorquer au vent

(1) *Etude sur les transports et affrétés*, par A. Müller, capitaine de frégate, 1898, p. 11-12.

s'ils étaient en mauvaise posture. » Mais il n'était pas facile aux commandants d'exécuter les ordres du ministre ; « cependant dans l'intérêt de l'expédition, ils ne laissaient échapper aucune occasion de mettre les nolisés sur la bonne route, ou d'exiger d'eux qu'ils fissent voiles, lorsqu'ils en rencontraient par beau temps avec une voilure réduite. Ces voiliers avaient tout intérêt à ne pas faire route et à s'éloigner de ceux qui avaient mission de les surveiller. » Ils se cachaient dans des criques, ou bien, « leurs capitaines devenus d'une prudence extrême, mais calculée, quelquefois tout à fait contraire à leur tempérament de marin, serraient les voiles hautes dès la fin du jour, alors que la brise ne fatiguait nullement leur navire ».

« Leur route préférée les faisait toujours passer non loin de terre, de manière à rencontrer de petits fonds, pour laisser tomber l'ancre et passer ainsi la nuit sous un cap, pour réaliser un bénéfice illicite... »

Eût-on eu à combattre et à déplorer de semblables manœuvres si tous ces navires avaient eu des français pour capitaines !

On le voit, l'État a besoin d'une flotte de transporteurs, mais compter sur les étrangers pour la fournir à un moment critique est une de ces expériences dangereuses contre lesquelles l'étude du passé et le simple bon sens doivent nous mettre en garde (1).

(1) En 1615 Montchrétien disait déjà au Roi : « Quel besoin est-il de vous rendre nécessiteux d'autruy pour le regard d'une chose que vous pouvez aussi bien et mieux fournir que tout autre ? Que par toutes sortes de considérations vous devez à vous mesme et à vos subjects ?

« Si quelqu'un ayant affaire de feu en allait chercher chez ses voisins et y en trouvant, s'y voulait arrester pour se chauffer sans se sou-

Si l'on ne peut compter sur les marines marchandes étrangères pour avoir au moment voulu les transports nécessaires, il ne reste que deux moyens ; ou que l'État en construise et en entretienne à ses frais ou que par un moyen ou par un autre il s'arrange pour avoir une marine marchande assez prospère pour pouvoir compter sur elle quand il en aura besoin.

Voici ce que dit encore à ce sujet le commandant Muller : « Se préoccuper de la mobilisation d'un corps d'armée en vue de l'embarquement et d'une expédition sur une côte ennemie est une mesure capitale. Toutes les nations, ayant une marine militaire, se servent de leur flotte commerciale, pour transporter des troupes, des chevaux ou du matériel dans leurs colonies ou ailleurs, c'est-à-dire là, où des intérêts politiques les appellent.

« La plupart des nations européennes ont même très peu de navires absolument disposés pour ce service, et il est établi que la flotte commerciale fait en quelque sorte partie intégrante du matériel naval de guerre, avec un rôle parfaitement défini pour chaque unité...

« La France possède une flotte de transports qui furent construits justement en vue de transporter rapidement de France en Algérie et réciproquement, ce que l'on appelait autrefois : un corps.

« Il y a une quinzaine d'années, ces superbes navires répondaient à tous les besoins et semblaient à la hauteur du progrès d'alors, mais ils ont été singulièrement dépassés depuis, aussi le département de la marine qui n'en trouve

cier d'en allumer chez lui, ferait-il trait d'homme sage et prévoyant ? Il est besoin de faire ce qui fait besoin et qui se sert par autruy, se pouvant servir soy mesme, n'est jamais bien servi. » *Traicté de l'œconomie politique*, ch. de la Navigation.

pas l'emploi pour les expéditions de l'avenir a songé à les utiliser pour des services divers.....

« Pour l'expédition de Madagascar elle a préféré recourir aux affrétés, plutôt que de les mobiliser....

« Il est donc permis de considérer les transports de l'État comme virtuellement supprimés....

« Il faudrait les transformer et les mettre à la hauteur de nos paquebots, voire même de nos cargo-boats, si l'on voulait les employer pour le transport de troupes.

« Il serait ruineux d'utiliser des navires dont les machines sont anciennes et par conséquent exposées à des avaries fréquentes et qui consomment d'énormes quantités de charbon, sans donner de vitesse.

« Il faudrait véritablement une transformation radicale pour les approprier à un service aussi rapide qu'économique, mais la dépense serait si considérable qu'on n'ose s'y résoudre. Chacun de ces navires a coûté à l'État près de 4 millions de francs ; aujourd'hui il a perdu plus d'un quart de sa valeur.

« ..... Le plus grand nombre d'officiers pensent que la marine n'a pas à chercher d'une façon ou d'une autre une flotte de transports de l'État mais s'empresser d'organiser tout à fait la flotte commerciale en flotte auxiliaire et flotte annexe, deux rouages d'une mobilisation inopinée.

Ce qui précède justifie et au delà ces paroles de M. d'Avenel : « la navigation à grande vitesse tend à devenir une affaire nationale plutôt que commerciale, et comme un prolongement du budget des marines de guerre ; avec cette distinction cependant qu'administrée par des particuliers, elle coûte 3 ou 4 fois moins, que si l'État la gérait de ses mains bienfaisantes. Cette exploitation privée se transforme insensiblement comme beaucoup d'autres, en un orga-

nisme d'utilité publique » (V. le *Journal des Economistes*, mai 1896, p. 225).

Si l'on considère donc, que l'État, pour parer à toute éventualité, doit avoir perpétuellement disponible un tonnage de 116.000 tonneaux de transporteurs, peut-on évaluer approximativement l'économie que lui procurerait une marine marchande assez prospère pour les lui fournir avec ses navires les plus rapprochés de la métropole au moment de la déclaration de guerre. 116.000 tonneaux répartis entre un certain nombre de navires d'un tonnage moyen de 2500 à 3000 tonneaux représentent une flotte d'environ 40 vapeurs (1). Si nous nous reportons au tableau soumis par M. Daymard, ingénieur des chantiers de constructions de Penhoët, à la commission extra-parlementaire de la marine marchande (2 juin 1897) nous y voyons qu'un vapeur de 2500 tonnes dépense annuellement de 350 à 400.000 fr. Ces chiffres qu'aucun des armateurs présents à la commission ne contestèrent et qui peuvent d'ailleurs être considérés comme conformes à la réalité, représenteraient pour la flotte dont nous nous occupons, une dépense annuelle de 14 à 16 millions ; les primes payées annuellement à la marine de commerce, n'ont jamais atteint ce chiffre. Il convient de remarquer en outre que l'avance de capital, les risques de pertes, d'avaries et de dépréciations demeurent par cette combinaison à la charge de l'industrie privée, ce qui n'aurait pas lieu en cas d'exploitation directe par l'État.

(1) Pendant la guerre hispano-américaine la flotte auxiliaire compta jusqu'à 41 vapeurs, elle avait pour mission principale de surveiller l'approche des côtes et l'entrée des rivières. Elle devait aussi concourir à la police des ports et à l'approvisionnement de la flotte, car la flotte de guerre des Etats-Unis était dépourvue de transports (*Revue maritime*, janvier 1899).

Le chiffre ci-dessus est d'ailleurs un minimum très en dessous de la réalité, car pour pouvoir disposer à tout instant d'une cinquantaine de navires il faut en avoir une quantité beaucoup plus considérable en circulation, si l'on ne veut pas se condamner à ne les laisser jamais s'éloigner. Quand dans les 12 à 1300 vapeurs français existants on aura accru la proportion de ceux ayant de forts tonnages et de bonnes vitesses, non seulement on en aura toujours largement le nombre nécessaire à proximité des ports de la métropole, mais on en aura encore d'autres répartis sur tous les points du globe prêts à rallier au premier signal nos colonies pour y remplir les missions qui pourront leur incomber.

En définitive, au seul point de vue de la défense nationale, les sacrifices qu'aurait à s'imposer l'État pour avoir continuellement sous la main un personnel et un matériel équivalents à ceux que les armements privés tiennent à sa disposition, dépasseraient de beaucoup ceux qu'il a consentis jusqu'ici pour mettre la flotte marchande en état de lui rendre les services qu'il en attend. Cet entretien direct par le budget serait d'autant plus onéreux qu'il serait perpétuel, tandis que l'on peut espérer la disparition des primes, dès qu'elles auront rendu notre pavillon capable de lutter seul contre ses concurrents étrangers.

2° *Utilité économique de la marine marchande.*

L'économie qui résulte d'une combinaison comme celle que nous venons de voir, est accrue encore par les avantages directs que la masse retire d'une pareille organisation.

Il n'est plus possible de chiffrer ici, même avec une large approximation, les ressources que trouve une nation dans une marine marchande développée, mais pour n'être

pas arithmétiquement déterminables, ces ressources n'en sont pas moins réelles, il suffit pour s'en rendre compte d'envisager l'influence économique des transports maritimes.

Je ne puis faire mieux que de citer, à ce sujet, divers extraits d'un ouvrage auquel j'ai déjà eu l'occasion de me référer : « *Le rôle de l'Etat dans l'ordre économique* », de M. Jourdan :

« L'importance économique des moyens de transports est saisissante,.... Supprimez-les par la pensée, et il fut un temps où c'était presque une réalité, vous avez l'isolement économique avec toutes ses misères, cet état où l'on se trouve souvent réduit à cette désolante alternative d'une abondance stérile ou d'une disette irrémédiable. »

« On trouve toujours quelque moyen de transporter des objets rares et précieux de peu de poids et de volume, mais il en est autrement des produits lourds et encombrants, le bois, le fer la houille, les matériaux de construction, pierres, sable, chaux, les substances alimentaires de natures diverses, viande, blés, vins, fruits et légumes frais. A tout cela il faut des moyens de transport puissants, peu coûteux ou rapides. L'industrie des transports est l'auxiliaire indispensable de toutes les autres... »

« L'industrie des transports est en réalité celle qui a la plus grande puissance productive ; car par un simple déplacement, indépendamment de toute transformation, elle peut donner une valeur considérable à des objets qui en étaient plus ou moins complètement dépourvus. »

« J'ai principalement à signaler les raisons qui légitiment l'intervention de l'État, à préciser dans quelle mesure la création, l'entretien et l'exploitation des moyens de transport de plus en plus perfectionnés, est une fonction

sociale, un objet non seulement d'intérêt général, mais encore d'intérêt commun qui réclame le concours des ressources collectives de la Société c'est-à-dire de l'État. »

Cette appréciation de l'importance économique des transports en général, s'applique dans toute son intégralité aux transports maritimes en particulier. Mais, pourra-t-on objecter, en matière maritime l'intervention de l'État n'est pas nécessaire, car, s'il n'est point créé un nombre suffisant de lignes françaises, les étrangers seront trop heureux de venir combler le déficit.

Ils le seront d'autant plus que, comme on l'a judicieusement fait remarquer en matière d'échanges internationaux, ce qu'il vaut le mieux exporter ce sont des services. En exportant du charbon, du blé, des produits agricoles ou minéraux, on peut faire des affaires avantageuses, mais il n'en est pas moins vrai que, par des exportations continues de la même matière, on appauvrit son sol de cette matière. Les produits agricoles exportés emportent loin du sol qui les a vu naître l'azote et tous les éléments qu'ils y ont puisés.

Dans l'exportation de services, un semblable inconvénient n'existe pas, tout bénéfice fait est un bénéfice net. On le sait d'ailleurs, l'exportation des services (et les transports maritimes le sont par excellence) est avec les intérêts des capitaux placés à l'étranger le seul moyen de rétablir la balance du commerce. Une des erreurs de cette théorie d'autre part est de ne pas tenir compte de l'importance du fret dans les valeurs qu'elle compare.

Si un pays en général a donc intérêt à être desservi par des lignes de transports maritimes bien combinées, il a intérêt en outre à ce que ces lignes lui appartiennent et ne naviguent pas sous pavillon étranger.

M. Elisée Reclus en 1875 estimait que la France payait à l'étranger 300 millions par an pour le transport de ses marchandises. M. Dupuy de Lôme, dans un discours prononcé au Sénat le 27 janvier 1881 avoue le chiffre de 345 millions. M. Siegfried dans son rapport sur la loi du 30 janvier 1893 parle de 400 millions par an (1).

Il ne s'agit pas, certes, de demander que la totalité de ces transports soit effectuée sous pavillon national; l'Angleterre elle-même, qui a la plus formidable flotte commerciale du monde, a recours pour partie au pavillon étranger; ce qu'il faut c'est avoir la plus grosse part.

Comme l'a fait remarquer d'une façon particulièrement expressive M. Ingouf, que penserait-on d'un négociant qui, pour ne point se déplacer, confierait à un de ses concurrents plus actifs le soin d'aller placer sa marchandise à l'étranger ? On dirait, c'est un fou. — Or, c'est à peu près ce que l'on fait, en comptant sur les marines étrangères pour développer le commerce d'exportation de son pays. Ce n'est pas dans les régions où il n'y a point de négociants français, où l'on ne voit jamais le pavillon français que l'on a de grandes chances de voir se répandre les produits français. S'ils ont su d'une façon quelconque s'y faire une place, l'imitation et la contrefaçon viendront bientôt la leur enlever, les capitaines des navires qui les transporteront, seront les premiers à dire à leurs compatriotes

(1) Montchrétien s'occupe de cette question du fret absorbé par l'étranger : « Vos Majestez de qui le soin doit subvenir à tous y peuvent remédier en commandant aux partisans de se servir de navires et mariniers français seulement, afin que les Hollandais n'emportent plus tous les ans soixante mille escus de fret pour le voyage de Brouage en Normandie, Picardie et par la rivière de Nantes » (*Traicté de l'œconomie potitique*, p. 185).

quels sont les produits qui sont goûtés dans les pays où ils vont.

M. J. Ch. Roux dans son rapport sur le budget de 1897 a montré par un exemple l'union étroite qui liait le commerce d'un pays à l'existence de moyens de transports avantageux. Il cite le cas (page 207) d'une affaire de 8000 tonnes de sucres que la seule question du transport fit passer à l'Allemagne et à la Belgique alors qu'on s'était adressé de prime abord à la France.

Les transports maritimes sont en outre le trait d'union indispensable entre la métropole et les colonies ; or, l'État n'est-il pas obligé de pouvoir compter d'une façon absolue sur des moyens réguliers de communications avec elles. Voudra-t-on qu'il subventionne des compagnies étrangères pour pouvoir exiger d'elles des services réguliers, et des transports à prix réduits pour envoyer dans ses possessions lointaines au moment voulu, le personnel et le matériel qu'il peut être nécessaire d'y faire parvenir ?

Importante au point de vue des relations internationales, de celles entre la Métropole et les colonies, l'Industrie maritime ne l'est pas moins au point de vue du travail qu'elle fournit aux ouvriers et aux diverses industries du pays. Nous avons vu qu'elle faisait vivre d'une façon immédiate plus de 100.000 hommes. Je ne chercherai pas à établir une liste des diverses industries qui trouvent leur principale source d'existence dans le mouvement créé par les transports maritimes, ni de celles qui vivent des dépenses que leur entretien nécessite, on pourrait objecter en effet que si ce mouvement était amené par les marines étrangères les bénéfices pour ces industries intérieures seraient absolument les mêmes. Nous avons vu plus haut que si cela pouvait être temporairement vrai, à la longue la conséquence

de ce procédé serait la supplantation du commerce national par le commerce étranger, d'où suppression ou tout au moins rétraction de ce mouvement. Les négociants le sentent bien, un de leurs représentants M. Amédée Prince disait en effet à la commission supérieure de la marine marchande : « Ce que nous demandons c'est de pouvoir charger des marchandises françaises sur des navires français » (Séance du 2 juin 1897).

En dehors de cette considération générale il y a une autre différence importante entre le travail procuré à l'industrie nationale par les navires français et celui que lui donnent les navires étrangers. Le navire français s'alimente en France, se répare en France, le navire étranger s'alimente et se répare dans son pays ; cela fait des différences énormes. Ainsi pour les seules provisions de bord, si nous nous reportons aux statistiques de douane pour l'année 1896, nous trouvons :

7645 navires français embarquant 908.792.000 kilos de provisions diverses valant 30.751.000 francs.

13176 navires étrangers n'embarquant que 251.507.000 kilos de provisions diverses ne valant que 6.803.000 francs.

Enfin, dernier point de vue qui n'est pas négligeable mais sur lequel je n'insisterai pas puisqu'il n'est pas spécial à l'industrie considérée, elle est une source importante de revenus pour le Trésor par les impôts qu'elle paie.

Déclin de la marine marchande en France. — Mesures pour la relever.

Cette industrie, dont nous venons de voir l'utilité au point de vue général à de si multiples titres, se trouve être en France en diminution dans son ensemble ; alors que les marines des autres puissances bénéficient d'accroissements plus ou moins considérables. Cela ressort d'une fa-

çon évidente du tableau suivant extrait des documents remis à la commission supérieure de la marine marchande par le ministère du Commerce, et établi sur les relevés des douanes étrangères et française.

Jauge nette des navires à vapeur des différents pays.

PAYS	Numéro d'ordre	1886	Numéro d'ordre	1896-1897	Différence en plus	Accroissement °/°
Angleterre.......	1	3.961.745	1	6.363.601	2.401.856	+ 60
France	2	500.484	4	499.409	— 1.075	Diminut.
Allemagne.......	3	453.914	2	889.960	436.046	+ 95
Espagne.........	4	384 060	3	564.459	180.399	+ 47
Italie............	5	144.328	6	237.727	93.399	+ 64.8
Suède...........	6	114.883	8	205.964	91.081	+ 79.8
Norwège	7	113.135	5	351.799	238.664	+ 210
Pays-Bas	8	108.976	9	196.939	87.963	+ 80
Autriche-Hongrie.	9	90.091	11	155.140	65.049	+ 72
Danemark	10	87.822	10	164.075	76.253	+ 86.8
Belgique.........	11	81.283	12	84.822	3.539	+ 4
Japon	12	63.314	7	227.841	164.527	+ 259.8

J'ai dit que les chiffres du tableau précédent ne donnent que des indications d'ensemble, car si l'on considère les diverses branches de l'industrie maritime on ne trouve pas le déclin partout. Sans anticiper sur l'étude des lois de 1881 et 1893 que nous aborderons bientôt, nous verrons par exemple la loi de 1881 donner une impulsion vigoureuse à la navigation au long cours pendant quelques années et la loi de 1893 qui la suit échouer à peu près complètement en ce qui concerne la navigation à vapeur et n'avoir de salutaires effets que pour la navigation à voiles. Nous examinerons en leur temps les pourquoi de ces différences de résultats ; je ne les signale ici que pour qu'on ne conclue pas comme on le fait si souvent à l'impuissance des primes par le simple examen d'un tableau comme celui que je viens de reproduire.

Les causes de notre infériorité dans cette lutte générale des nations maritimes pour le développement de leurs flottes, sont multiples. Les principales sont :

Le manque de fret de sortie. — La France exporte surtout des marchandises riches et légères. Ces marchandises si elles sont avantageuses à transporter, puisque leur fret est taxé en conséquence,ne s'expédient cependant pas en quantités assez considérables pour constituer des chargements. L'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique sont sous ce rapport dans des conditions préférables, ainsi en 1896 la France n'a exporté (provisions de bord et colonies non comprises) que 3.549.836 tonnes tandis que la même année d'après les statistiques allemandes, l'Angleterre exportait 52 millions et demi de tonnes, soit quinze fois plus et l'Allemagne 21 millions, soit 6 fois plus. Anvers à lui seul atteint un chiffre de 1.800.000 tonnes.

Autre cause d'infériorité, la situation géographique de la France. — Ceci semble bizarre *a priori*, car notre pays paraît au contraire jouir à ce point de vue d'une position exceptionnelle.

Déjà en 1596 le cardinal d'Ossat, écrivant au secrétaire d'État Villeroy, s'étonnait que la France « flanquée de 2 mers quasi tout de son long » seule ne comptât que quelques vaisseaux mal équipés, alors que les princes d'Italie « encore que la plupart d'entre eux n'eussent qu'un poulce de mer chacun », avaient néanmoins chacun des galères.

Aujourd'hui comme alors la France est flanquée de mers quasi tout de son long, mais ces mers, ses concurrents étrangers les sillonnent comme elle, et ils sont placés dans des conditions particulièrement avantageuses pour le faire avec profit. Nos ports se trouvent en effet sur la route des Allemands, des Hollandais, des Belges et des

Anglais, leurs navires sans allonger leur route viennent glaner une bonne part de notre fret. Lorsqu'ils ne peuvent pas chez eux trouver des chargements entiers, ils viennent sans grande perte de temps ni d'argent chercher chez nous les compléments qui leur sont nécessaires. Il n'en coûte pas beaucoup à un navire, partant de Hambourg pour l'Amérique, de s'arrêter au Havre, tandis qu'au départ du Havre ce n'est pas pour quelques tonnes de marchandises qu'on se décidera à remonter jusqu'à Hambourg. De plus les conditions des frets ont totalement changé. Tant que les transports maritimes ont été coûteux et longs nous étions dans des conditions assez favorables pour bénéficier du transit des marchandises de l'Europe continentale, car pendant tout ce temps on diminuait le plus possible la longueur du trajet maritime ; mais de nos jours il n'en coûte pas plus à une tonne de marchandises pour aller de l'Extrême Orient dans les ports de la mer du Nord que pour aller à Marseille et réciproquement aussi tout un trafic qui nous appartenait autrefois nous échappe-t-il aujourd'hui.

Enfin autre cause d'infériorité particulièrement sérieuse, les fers et les charbons sont plus chers et plus rares chez nous, ce qui est grave, maintenant que la navigation ne vit plus que par ces deux choses.

A ces motifs il faut en joindre d'autres d'ordre moral : le peu de tendance des Français actuels, à aller créer des établissements lointains, leur peu de goût à mettre des capitaux dans les entreprises maritimes (1).

(1) Cet éloignement des choses de la mer n'est pas particulier aux Français de ce siècle. Montchrétien écrivait en 1615 : « A qui voudra regarder de près, il y a de quoi s'estonner, de nous voir maintenant si esloignez des entreprises et desseins de mer... de prime face, les voyages de mer estonnent ceux qui ne les ont point accoutumez. D'ailleurs

Mais il ne suffit pas de voir qu'une industrie périclite, de connaître les causes de son déclin et d'avoir établi que coûte que coûte l'État doit l'enrayer ; il faut encore que les secours apportés soient propres à la relever, et ne soient pas un narcotique fatal qui ne calme un instant ses souffrances que pour la conduire vers une mort plus certaine.

Voyons donc les mesures prises en faveur de la marine marchande dans ces dernières années ; étudions les lois de primes du 29 janvier 1881 et du 30 janvier 1893 ; examinons leurs résultats et les modifications que l'on a fait subir ainsi que celles que l'on veut apporter encore aux régimes qu'elles avaient établis.

b) Lois du 29 janvier 1881 et du 30 janvier 1893.

Détails préliminaires.

On a fréquemmeut mis en avant la loi du 30 janvier 1893 et sa devancière, pour démontrer l'inefficacité des mesures protectrices en général et celle du système des primes en particulier. Il est certain qu'en s'en tenant à un examen superficiel, et sans entrer dans le détail des choses, on ne peut, *a priori*, que croire très justifiées ces critiques. En somme depuis bientôt 20 ans l'État inscrit annuellement à son budget une certaine quantité de millions pour relever la marine marchande et les chantiers de constructions navales, et malgré ces sacrifices répétés, ces 2 industries,

il est fort difficile de persuader à ceux qui se trouvent bien à leur aise dans leur maison, si principalement ils ont reçu quelque incommodité en quelque petit traject de mer de se hazarder à l'entreprise d'un voyage de long cours. Plusieurs choses en peuvent détourner que je laisse à part pour mettre seulement en avant celle-cy : l'aménité des lieux où nous naissons... le commerce d'un air doux et salubre, la délicatesse du boire et du manger... *op. cit.*, p. 283.

aujourd'hui comme il y a 20 ans, réclament encore l'appui de l'État, ne se déclarent point satisfaites, donc ce remède est inefficace. De fait, nombreux sont les articles de revues et journaux qui opinent dans ce sens-là, je n'en citerai qu'un qui est un des modèles du genre (1).

« Dans le rapport sur le budget de l'exercice 1898 M. Ch. Roux insiste de nouveau sur la décadence de notre marine marchande en dépit des primes, ou pour mieux dire à cause des primes (2), qui lui sont allouées... »

« Le premier résultat de ce système a été d'encourager les armateurs à conserver indéfiniment leur vieux matériel naval, de même que la protection accordée à l'industrie manufacturière a eu pour effet d'encourager la conservation de ses vieilles machines (3). C'est ainsi que 70.4 0/0 de nos navires à voiles et 61 0/0 de nos navires à vapeur sont âgés de 10 à 40 ans. »

« Comment ces vieux sabots primés (4) et protégés résisteraient-ils à la concurrence de l'outillage maritime continuellement renouvelé et amélioré d'un pays tel que l'Angleterre où ce stimulant nécessaire n'est affaibli par aucun subside alloué à la paresse et à l'incurie nationales... »

Avant de nous rallier à des conclusions aussi désobligeantes pour les compatriotes de M. de Molinari, examinons, en détail, les diverses mesures édictées par les lois

(1) *Journal des économistes,* novembre 1897, p. 313, sous la signature de M. G. de Molinari.

(2) « ... à cause des primes... » voilà qui est plus vite dit que démontré.

(3) Nous verrons au contraire que les primes à la soie ont beaucou[illegible] fait pour le renouvellement du matériel de cette industrie.

(4) M. de Molinari semble oublier que quand un navire atteint la qu[illegible]rantaine il y a de longues années qu'il ne touche plus aucune prime.

qui nous occupent. Nous y verrons peut-être, que les primes ne sont pas responsables de tous les méfaits qu'on leur impute, et que, quand des causes diverses ne sont pas venues enrayer leur action, elles ont pleinement agi dans le sens que l'on attendait.

Mais il ne suffit pas, pour pouvoir constater ces résultats, de comparer d'une année à l'autre les tonnages totaux des navires français, il faut prendre une à une chaque branche de l'industrie maritime et voir dans quelle mesure chacune a profité des avantages qu'on lui a faits.

L'industrie maritime est en effet complexe, elle se divise en plusieurs branches, les constructions d'un côté, les armements de l'autre, ceux-ci se subdivisant à leur tour, suivant le point de vue auquel on les considère, en armements à vapeur et armements à voiles, ou en armements au long cours et armements au cabotage.

Le cabotage lui-même se subdivise encore en cabotage international et cabotage français ou en grand cabotage et petit cabotage (1).

Au point de vue des primes il n'y a que la distinction entre le long cours, le cabotage international et le cabotage français qui nous intéresse, et elle est faite d'une manière précise par l'article 1 de la loi du 30 janvier 1893.

« Sont réputés voyages au long cours ceux qui se font au delà des limites ci-après déterminées :

« Au sud le 30e degré de latitude nord ;

« Au nord le 72e degré de latitude nord ;

« A l'ouest le 15e degré de longitude du méridien de Paris ;

(1) V. Code de commerce, art. 229.

« A l'est le 44e degré de longitude du méridien de Paris.

« Sont réputés voyages au cabotage international ceux qui se font en deçà des limites assignées aux voyages au long cours, s'ils ont lieu entre les ports français, y compris ceux de l'Algérie, et les ports étrangers, ainsi qu'entre les ports étrangers.

« Sont réputés voyages au cabotage français, ceux qui se font de ports français à ports français, y compris ceux de l'Algérie (1). »

Le cabotage français est une navigation réservée, pour laquelle le pavillon étranger ne peut pas venir faire concurrence au nôtre ; bénéficiant de cette protection il ne jouit pas de celle des primes.

Le long cours touche des primes depuis la loi du 29 janvier 1881 qui ne s'occupait que de lui et des chantiers de construction.

Quant au cabotage international, malgré les raisons sérieuses que l'on aurait eues pour le protéger depuis longtemps (2), il est resté, seul de tous les armements (3), abandonné à lui-même jusqu'à ces dernières années. La loi du 30 janvier 1893 la première lui accorde une prime réduite, dont les effets feront, un peu plus loin, l'objet d'une étude à part.

Disons enfin une fois pour toutes que les lois de 1881 et de 1893 excluent formellement du bénéfice de la prime, les navires affectés aux lignes subventionnées par l'État et

(1) Cf. Code commerce, art. 377.

(2) Voir plus loin.

(3) En effet la petite pêche est aussi une navigation réservée et la grande pêche touche depuis le commencement du siècle des primes importantes (voir ci-devant, *histoire des primes*).

ceux qui sont armés pour la navigation de plaisance.

La subvention étant de beaucoup plus rémunératrice que la prime, il n'y a pas à craindre que la première de ces exclusions ait un contre-coup fâcheux sur les armements.

Quant à la navigation de plaisance, le faible tonnage de ses navires en général et la richesse nécessaire de ceux qui les possèdent, suffisent pour faire comprendre qu'on n'ait pas compté sur le stimulant des primes pour la développer.

Cela ne veut pas dire que l'État doive se désintéresser des progrès de la flotte de plaisance. Dans la guerre hispano-américaine les États-Unis ont trouvé parmi leurs yachts nationaux d'excellents marcheurs qui au cours des hostilités leur ont rendu de très grands services. Cet exemple suffit pour montrer les ressources que l'on peut tirer de cet élément, mais on peut le stimuler par des moyens plus efficaces que des primes, surtout des primes taillées pour les bateaux marchands.

Maintenant que nous connaissons les divers rameaux de l'industrie maritime, que nous savons ceux qui sont exclus du bénéfice des primes, voyons comment les lois de 1881 et de 1893 traitent les autres.

c) La loi du 29 janvier 1881.

1° *Constructions navales.*

I. — *Dispositions.* — Art. 4. — « En compensation des charges que le tarif des douanes impose aux constructeurs de bâtiments de mer, il leur est attribué les allocations suivantes :

« Pour les navires en fer ou en acier, 60 francs par tonneau de jauge brute ;

« Pour les navires en bois de 200 tonneaux ou plus 20 francs.

« Pour les navires en bois de moins de 200 tonneaux 10 francs.

« Pour les navires mixtes 40 francs.

« Pour les machines motrices... etc., 12 francs par 100 kilog...

Art. 5. — ..... « lors du changement des chaudières, il est alloué au propriétaire du navire une compensation de 8 francs pour 100 kilog. de chaudières neuves, pesées sans les tubes et de construction française. »

Voilà quelles sont les primes dont ont bénéficié sous le régime de la loi de 1881 les constructeurs de navires ; la même loi voulut leur procurer un autre avantage et par son article 9, § 4 réduisit de moitié la prime de navigation pour les navires ne sortant pas des chantiers français. Ce dernier mode de protection est d'un emploi très délicat et nous verrons, à propos de la loi de 1893, les conséquences fâcheuses qu'il a quand on dépasse la mesure.

Quoi qu'il en soit, les premiers mots de l'article 4 ci-dessus motivent d'une façon bien imparfaite l'intervention de l'État en faveur des chantiers. S'il fallait les en croire le but des primes promises serait simplement de neutraliser l'effet des droits de douane en remettant leur équivalent. A ce titre ce ne seraient plus des primes et, au dire d'Adam Smith lui-même, elles échapperaient aux critiques qu'il leur adresse.

Il est certain que le remboursement des droits de douane a été le point de départ de ces primes ; il n'y a qu'à voir, pour s'en convaincre, les travaux de la commission parlementaire de 1873 et de celles qui l'ont suivie, ainsi que le volumineux rapport fait à la Chambre des députés par M. Desseaux au nom de la commission de 1877.

Voici d'une façon succincte par quel enchaînement d'idées on fut amené à les établir comme elles sont :

La liberté de pavillon ayant amené la francisation du navire étranger (1), sous peine de chômage de nos chantiers de construction, ceux-ci devaient être mis à même de construire dans des conditions équivalentes à celles de leurs concurrents, et ce fut ainsi que l'entrée en franchise de toutes les matières nécessaires à la construction fut la conséquence de la loi de 1866. — Voilà le principe, restèrent les difficultés d'application. Comment prouver à l'importation des matériaux qu'ils sont destinés à la construction des navires ? La preuve n'est évidemment valable que la construction une fois faite et là elle devient d'une difficulté voisine de l'impossibilité. L'imprévu oblige à modifier les plans primitifs de construction, à prendre d'autres matériaux, à changer la destination de ceux importés. L'application de la loi ainsi comprise était donc en fait irréalisable ; il fallait trouver un moyen, le système de l'équivalent le fournit : Il devait suffire, pour obtenir la restitution des droits perçus, de prouver l'emploi d'une quantité de matériaux équivalente en poids et en qualité à celle importée ; l'équivalent était substitué à l'identique. Mais ici nouvelle difficulté. La restitution des droits ne s'effectuait que contre la présentation d'acquits représentant une valeur d'environ 6 francs par 100 kilos, acquits qui profitaient également aux 2 parties qui l'échangeaient

(1) La loi du 19 mai 1866 ayant supprimé les surtaxes de pavillon, en compensation on autorisa la francisation des navires étrangers au droit nominal de 2 francs par tonneau alors qu'auparavant elle avait été soit interdite soit soumise à un droit excessif.

On avait aussi fait à ce moment d'autres promesses aux armateurs, mais elles ne furent pas tenues.

et ne laissaient par suite que 2 fr. 50 ou 3 francs au constructeur, soit une perte de 50 à 60 0/0 sur la prétendue franchise.

C'est pour couper court à ces divers inconvénients que la commission de 1873 et celles qui la suivirent conclurent à l'adoption du système des subventions directes.

Maintenant, les taux adoptés représentent-ils d'une façon précise l'équivalent des droits payés à l'importation des matières premières ?

Les travaux des commissions parlementaires auxquels je renvoie et qu'on peut lire tout au long dans le *Journal Officiel* (Annexes) contiennent là-dessus plusieurs dépositions d'ingénieurs des contructions navales consultés à ce sujet. Ces dépositions ne sont pas toutes très concordantes. Il n'y a pas lieu de s'en étonner beaucoup, car même en laissant de côté la tendance qu'ont pu avoir certains intéressés à forcer les chiffres, comme les proportions des divers matériaux employés varient avec chaque type de navire on ne peut prétendre rembourser d'une façon précise avec un chiffre unique les droits payés à l'entrée pour chacun d'eux.

La loi, il est vrai, a fait des dictinctions nécessaires en attribuant des primes différentes pour la construction des navires en fer et en acier et pour celle des navires en bois, mais en fait il y aurait encore des divisions à faire, car deux navires en acier, par exemple, de même tonnage seront construits dans des conditions bien différentes suivant qu'ils devront faire surtout un service de passagers ou remplir le rôle de cargo-boats.

Les taux indiqués ne peuvent donc pas être considérés comme donnant un remboursement exact des droits payés à l'importation ; il ressort des travaux préparatoires de la

loi qu'ils les couvrent largement et que si l'on n'avait voulu que ce remboursement, un taux de 45 francs par tonneau au lieu de 60 francs aurait pu suffire.

D'ailleurs quand bien même on n'eût fait que restituer aux constructeurs les droits d'entrée des matériaux, l'observation d'Adam Smith s'appliquerait-elle ici et devrait-on refuser à ces allocations le nom de primes (1) ?

Adam Smith ne dit que d'une façon incidente que les restitutions de droits ne sont pas des primes, il est assez vraisemblable qu'il fait dans ce cas allusion à un drawback quelconque plutôt qu'à une restitution de droits du genre de celle qui nous occupe.

Le drawback a été inventé pour empêcher les droits protecteurs de nuire aux industries qui travaillent pour l'exportation, il leur rend à la sortie des produits manufacturés ce qu'elles ont payé à l'entrée des matières premières. C'est une manière de soustraire une partie de l'industrie à l'action restrictive des droits de douane, en déchargeant de leur poids la main-d'œuvre indigène, qui travaille pour l'étranger ce qu'elle reçoit de l'étranger.

On comprend qu'Adam Smith adversaire de la protection ait fait une allusion favorable à un procédé destiné à l'atténuer.

La situation ici n'est pas tout à fait la même ; la restitution est faite aux chantiers pour des matériaux qui, en fait, doivent rester en France, car les marines marchandes étrangères ne s'adressent à peu près pas à nos constructeurs, ils sont trop chers (2).

(1) V. ci-devant : *Les primes et le protectionnisme*.

(2) La loi de 1881 ne prime même la construction d'un navire qu'autant qu'il est francisé (art. 6). La loi de 1893, qui étend la prime à ceux construits pour les marines marchandes étrangères (art. 4), ne semble

Nous ne sommes donc pas pleinement dans le cas auquel pensait sans doute Adam Smith dans le passage indiqué.

La prime à la construction telle qu'elle est établie doit être considérée comme formée de deux parties, l'une qui est un remboursement de droits, l'autre qui est une prime proprement dite ; et il faudrait des calculs bien minutieux, recommencés pour chaque construction primée, pour établir dans chaque cas l'importance de chacune d'elles.

Le résultat de ces calculs serait intéressant à connaître en ce qu'il permettrait une terminologie plus exacte, on appelerait « exemption d'impôt » la partie de l'allocation qui compenserait exactement les droits payés à l'entrée et l'on ne donnerait le nom de « prime » qu'au surplus, mais là s'arrêterait l'intérêt de la distinction, car parmi les procédés protecteurs s'il en est un qui ressemble à celui des « primes, c'est certainement celui des exemptions d'impôt ».

Le jour où les chantiers de constructions navales ne mériteraient plus de primes, ils ne mériteraient de même plus d'être exonérés de charges qui frappent les autres branches de la construction.

Ces mots « En compensation des charges... etc.., » qui commencent l'article 4 de la loi du 29 janvier 1881, doivent donc être pris comme une indication des idées qui ont amené à choisir pour les chantiers le mode de protection adopté, ainsi que celles dont on est parti pour fixer les taux des primes, ils n'indiquent nullement les motifs de cette protection elle-même.

pas avoir décidé beaucoup d'armateurs étrangers à s'adresser à nos chantiers.

La raison d'être de l'intervention de l'État en faveur des chantiers est que leur existence lui est nécessaire. S'ils disparaissaient, l'État devrait augmenter le nombre, l'outillage et le personnel de ses arsenaux, pour faire face aux besoins urgents de réparation et de réfection de la flotte en temps de paix et surtout en temps de guerre.

Bornons-nous donc à constater que le législateur a donné, pour justifier les primes qu'il instituait, des raisons de valeur très douteuse, quand il aurait pu en fournir d'excellentes et de très réelles.

Venons-en maintenant aux résultats de ces primes.

II. — *Résultats.* — M. Gide dit en parlant des primes, qu'un de leurs avantages est que si elles sont convenablement établies, l'examen des sommes payées annuellement devient un renseignement statistique très précieux qui suffit pour indiquer si l'industrie visée progresse ou est en décroissance.

Les primes à la construction étant calculées à tant par tonneau de jauge pour les navires et à tant par 100 kilos pour les machines marines, il y a une corrélation nécessaire entre les sommes perçues annuellement par les constructeurs et l'importance de leur production. Nous n'avons donc qu'à examiner les primes acquises par les chantiers à la suite de la loi de 1881 pour avoir une idée générale de l'influence qu'elle a exercée sur eux, quitte à compléter et contrôler ensuite ces chiffres par d'autres.

Primes payées de 1881 à 1890 pour les constructions de navires et de machines et les renouvellements de chaudières (1).

1881. .	930.899	francs	1886. .	3.005.618	francs
1882. .	4.540.596	»	1887. .	1.457.482	»
1883. .	3.160.297	»	1888. .	2.216.959	»
1884. .	4.484.968	»	1889. .	3.054.403	»
1885. .	1.129.152	»	1890. .	2.797.189	»

Ce tableau fait ressortir l'énorme impulsion donnée aux chantiers par la loi. Ce n'est qu'à partir de 1882 que l'on peut apprécier cet effet, car dans le cours de 1881 les commandes nouvelles sont encore en construction, et les primes ne sont payées que le navire fini (V. art. 6).

Le mouvement se maintient jusqu'en 1884 puis il se ralentit ; à partir de cette année-là les armateurs diminuèrent leurs commandes, nous verrons pourquoi en examinant les effets de la loi sur les armements.

Cet arrêt d'accroissement des constructions dès que les armateurs ont cessé d'étendre leurs entreprises est caractéristique; il fait bien ressortir que les chantiers recevront des commandes d'autant plus fréquentes qu'il y aura en France des lignes de navigation plus nombreuses.

C'est cependant ce que l'on n'a pas voulu admettre dans certains milieux, on a pensé que l'on développerait davantage les chantiers en édictant en leur faveur des mesures restrictives et en mettant dans une situation défavorable les armateurs qui achèteraient leurs navires à l'étranger. La loi de 1881 édictait déjà une réduction de prime

(1) Je ne puis reproduire ici que les chiffres globaux ne pouvant faire entrer dans un format comme celui-ci les vastes tableaux des relevés de douane auxquels il conviendrait de se reporter.

de 50 0/0 à l'encontre de ces derniers (1), c'était appréciable, la loi de 1893 a voulu renchérir encore et a enlevé toute prime aux navires achetés au dehors. Nous verrons les résultats fâcheux que cet excès de protection pour les chantiers a donnés, tant au point de vue des armements qu'au point de vue des chantiers eux-mêmes.

On s'est laissé entraîner dans cet ordre d'idées en voyant la quantité des navires que les armateurs firent construire à l'étranger à la suite de la loi de 1881. Au lieu de comparer la production des chantiers après la loi, à leur production antérieure on se borna à constater qu'ils n'avaient construit qu'une partie des nombreux navires mis en ligne à partir de cette époque et l'on produisit à l'appui de ces constatations les chiffres suivants (2) :

Francisations de navires sous le régime de la loi de 1881.

	Construction française		Construction étrangère	
Vapeurs (fer et acier)	393 Nav.	307.626 T.	317 Nav.	332.627 T.
» autres	62 »	2.725 T.	37 »	2.245 T.
Voiliers.	6945 »	118.554 T.	732 »	104.916 T.

Or, ajoutait-on, des 307.626 tonneaux de vapeurs construits en France dans cette période 124.000 tonneaux l'étaient obligatoirement comme appartenant à des lignes subventionnées ; il ne reste donc que 183.627 tonneaux construits librement en France, tandis qu'on en a acheté 332.627 tonneaux à l'étranger. La loi de 1881, en accordant une prime, même réduite, aux navires de construc-

(1) Art. 9.
(2) V. rapport de M. Siegfried à la Chambre des députés (Trav. prép. loi 1893).

tion étrangère a donc été, concluait-on, défavorable aux chantiers français.

Ce raisonnement n'est pas décisif, si la suppression de la demi-prime avait diminué les achats faits à l'étranger, il n'est pas démontré que la différence serait venue augmenter le nombre de ceux faits en France ; les résultats de la loi de 1893 nous montreront, au contraire, un peu plus tard, que, lorsque les armateurs ont été forcés de diminuer leurs achats à l'étranger, ils ont dû restreindre dans des proportions plus considérables encore leurs commandes aux chantiers français.

Il y a une corrélation certaine entre le développement des lignes de navigation et l'augmentation des commandes faites aux chantiers français, le mouvement ascensionnel suivi d'arrêt qui nous occupe en est une preuve en attendant les autres.

Il n'y a pas à dire que ce sont les lignes subventionnées qui ont fourni aux chantiers français leur principal aliment après la loi de 1881, car avant comme après cette loi les navires desservant ces lignes ont toujours dû être d'origine française.

Tant que le long cours (seule navigation dont se soit occupée la loi de 1881) a progressé, les constructeurs ont vu augmenter leurs primes ils n'ont vu leurs perceptions diminuer de ce chef qu'après 1884, et cela est venu non pas de ce que les armateurs s'adressaient ailleurs mais de ce qu'ils renonçaient à faire construire.

M. H. Estier de la Chambre de Commerce de Marseille, membre du conseil supérieur de la marine marchande donne dans son rapport (1) des chiffres qui démontrent

(1) *Rapport sur les travaux de la sous-commission* (1899).

d'une façon probante que les chantiers ont, quoi qu'on en ait dit, largement bénéficié des dispositions de la loi de 1881, voici ces chiffres :

Années	Vapeurs non subventionnés	construits en France.	
1880	(avant la loi)	3.068	Tonneaux bruts
1881	(Loi du 29 janvier 1881)	9.412	—
1882	—	16.980	—
1883	—	23.285	—
1884	—	28.058	—

Ces chiffres sont d'autant plus significatifs que, si l'on se reporte aux tableaux de douane (Francisations de vapeurs de 1867 à 1896) (1), on y voit que depuis 1867 jusqu'à la loi de 1881 l'année où il y eut le plus de vapeurs construits en France fut celle de 1872 ; or cette année-là, sans distinguer entre les lignes subventionnées et celles qui ne le sont pas, on atteignit à peine 14.800 tonneaux ; dans les autres années les constructions furent notablement moindres.

Il résulte bien de ces données qu'après la loi de 1881 les armateurs s'adressèrent aux chantiers français beaucoup plus que par le passé, même pour des navires qu'ils pouvaient faire construire au dehors tout en conservant le bénéfice de la demi-prime.

C'est là le point important à noter, car c'est en se basant sur le prétendu abandon des chantiers français par les armateurs que nous verrons la loi de 1893 refuser toute prime aux navires d'origine étrangère.

A ce point de vue, la distinction entre les commandes faites par les lignes libres et celles provenant des lignes subventionnées, présente un réel intérêt, mais elle n'en

(1) *Résumé analytique*, Navigation, p. 48.

offre aucun quant à l'allocation des primes à la construction elles-mêmes, car les constructeurs les touchent quelles que soient les lignes auxquelles sont affectés les navires qu'ils mettent à la mer.

Si donc, sans faire cette distinction, nous cherchons dans les tableaux de douane sus-indiqués l'importance des francisations pendant les cinq années qui ont précédé la loi et pendant les cinq qui l'ont suivie nous trouvons les chiffres suivants :

Constructions françaises de 1876 à 1885.

Années	Vapeurs		Voiliers	
	Navires	Tonneaux	Navires	Tonneaux
1876	27	6.000	770	26.600
1877	22	6.800	845	20.000
1878	19	5.600	785	15.600
1879	28	10.800	700	14.000
1880	43	3 600	720	moins de 10.000
1881	53	9.200	840	11.600
1882	68	43.600	715	13.000
1883	50	26.000	755	9.180
1884	46	40.800	835	16.500
1885	26	5.200	595	10.600

L'importance du tonnage vapeur francisé dans les années 1882-1883-1884 montre d'une façon saillante l'impulsion donnée aux chantiers par la loi de 1881; nous allons voir bientôt pourquoi elle ne s'est pas maintenue.

L'influence de la loi sur la construction des voiliers n'est pas aussi apparente ; cette branche des armements est en décroissance dans le monde entier ; si en France, grâce aux primes, le déclin est un peu moins rapide, il n'en existe pas moins, or comme les chantiers ne construisent des navires qu'autant qu'il y a des armateurs pour les commander,

il n'y a rien d'étonnant que nous ne voyons qu'une reprise insignifiante de construction de voiliers après 1881.

L'action des primes sur cette partie de la construction se comprendra mieux lorsque nous aurons étudié les effets de celles attribuées aux armements.

2° *La loi du 29 janvier 1881 et les armements maritimes.*

I. — *Dispositions.* — ART. 9. — « A titre de compensation des charges imposées à la marine marchande pour le recrutement et le service de la marine militaire, il est accordé pour une période de 10 années, à partir de la promulgation de la présente loi, une prime de navigation aux navires français à voiles et à vapeur.

« Cette prime s'applique exclusivement à la navigation au long cours.

« Elle est fixée par tonneau de jauge nette et 1000 milles parcourus, à 1 fr. 50 pour les navires de construction française sortant de chantier, et décroît par année de :

0 fr. 75 pour les navires en bois ;

0 fr. 75 » » » composites ;

0 fr. 50 » » » en fer... etc... »

Ici il ne s'agit plus d'une restitution, plus ou moins précise de droits d'entrée, la loi dit d'une façon formelle les motifs de l'intervention de l'État en faveur de la flotte marchande, ce sont les services qu'elle rend à la flotte de guerre (1).

Pour opérer cette intervention à quelle doctrine s'est-on rallié ? A-t-on établi les primes d'après le principe de la « prime-encouragement » ou d'après celui de la « prime-appoint (2) » ?

(1) V. ci-dessus « Utilité de la marine marchande ».

(2) V. ci-dessus « Théorie des primes ».

On a dit et redit, que si la prime n'était pas un appoint venant combler exactement la différence entre le prix de revient de la navigation sous pavillon français et celle sous pavillon étranger, elle ne pouvait servir à rien ; c'est ce que soutient entr'autres M. A. Lemée (1) : « Pour que les résultats se produisent, dit-il, il faut que la diminution des frais généraux résultant de la prime à la navigation soit suffisante pour permettre aux navires français de voyager dans les mêmes conditions que les navires étrangers, ou elle est inutile. »

La prime qui nous occupe n'a pas été inutile, et cependant le législateur de 1881 ne s'est pas du tout inspiré de la théorie de la « prime-appoint ».

Si nous remontons en effet à son origine, nous ne trouvons nullement comme point de départ, l'idée de fournir aux armateurs, la différence entre le prix de revient de leur navigation et celui de la navigation étrangère. Non, l'idée initiale a été de leur offrir un encouragement, de les pousser à engager leurs capitaux dans les entreprises maritimes ; c'est de là qu'on est parti, puis de considérations diverses, les leçons de l'expérience ont amené à modifier les dispositions primitives pour en venir à ce qui existe aujourd'hui. C'est donc en vain que l'on chercherait à établir une relation quelconque entre les 1 fr. 50 par tonneau de jauge alloués à un vapeur en acier, par 1000 milles parcourus avec décroissance de 0,05 par an suivant son âge, et une différence de 1 ou 2 francs par tonne entre les prix offerts par ce navire et ceux faits par un navire anglais pour un même transport. Il serait inutile de chercher une relation

(1) « *Etude sur la marine marchande* », Thèse de doctorat ; Faculté de Rennes.

de ce genre, parce que le législateur n'a pas songé à l'établir, sur quoi donc s'est-il basé ? C'est toute une histoire.

Pour obvier aux difficultés provenant des traités en cours, la commission administrative de 1873 avait proposé la substitution des primes aux surtaxes ; la commission parlementaire de 1877 s'y rattacha aussi, mais en différant avec sa devancière quant au mode d'application.

Elle se rattacha à la prime (en dehors des difficultés internationales qui excluaient les surtaxes) parce qu'elle la jugeait plus apte que ces dernières à favoriser le développement de la marine. Comme elle le faisait remarquer, la surtaxe ne pouvait profiter au pavillon national que dans ses rapports à l'entrée et à la sortie avec les ports français, tandis que la prime profiterait au navire français non seulement pour la navigation anciennement réservée ou privilégiée, mais partout où, faisant l'intercourse et devenant à son tour tiers pavillon, il ferait concurrence au navire étranger.

D'accord avec la commission de 1873 sur le principe, elle s'en sépara au sujet de la base d'application. Tandis que la première voulait allouer la prime par tête d'homme et par jour d'embarquement, la commission de 1877 préféra la prime par tonne pour les motifs suivants :

« Les petits navires montés par un équipage relativement plus nombreux que celui des navires d'un plus grand tonnage, toucheraient avec la prime par tête d'homme d'autant plus qu'ils rendraient moins de services ; et l'incitation au renouvellement du matériel naval serait d'autant moins grande que les encouragements de l'État s'adresseraient plus particulièrement à l'ancien. »

« On comprend d'un autre côté combien l'application devient difficile quand l'encouragement se rapporte à celui-

là même qui n'en est pas l'objet. La prime serait par tête d'homme et par jour d'embarquement et l'on voudrait que cet homme ne s'en crût pas le légitime possesseur !

« La grande pêche offre un exemple dans ce sens. La prime argent par homme lui est dans la pratique universellement attribuée, tandis que la prime par tonne de poisson exporté est l'actif incontesté de l'armement. Les parts se sont faites en raison même de la nature des deux encouragements. Du moment où la prime au marin serait sa forme unique, elle deviendrait la source de revendications concurrentes dont les conséquences comme divisions, grèves et indiscipline seraient aussi certaines que difficiles à écarter. »

« Tout autre, ajoutait la commission, serait le résultat de la prime appliquée par unité de tonne et par mois de navigation, d'un seul trait cette application répond à tout. Avec elle l'armement profite directement sans contestation possible, laissant au marin l'avantage indirect de l'industrie maritime prospère. »

Nous trouvons donc dans ce qui précède les motifs qui ont amené à fixer la prime par tonne et non plus par tête d'homme, nous n'en sommes pas encore cependant à la prime telle qu'elle est établie par la loi de 1881.

La commission ne poursuivait pas seulement l'augmentation des armements, elle voulait travailler aussi au rajeunissement du matériel.

Considérant qu'un navire de 20 à 25 ans valait à peine une centaine de francs par tonne, quand cette même unité de navire neuf s'élevait de 500 à 600 francs et parfois plus encore selon son mode de construction, elle pensa : « que serait l'uniformité de la prime dans des conditions si variables ; si ce n'est l'étrange anomalie d'un encourage-

ment dans la proportion du simple au quintuple, à prolonger l'existence des coques hors d'usage et d'en provoquer l'importation ».

C'est de là que vint l'idée d'établir une gradation, de manière à proportionner la prime au capital engagé, en tenant compte en même temps du travail produit.

M. J. Lecesne, avec cette première base de la tonne et du mois répété 10 fois au cours de l'année, proposait, non pas comme chiffres définitifs mais à titre d'exemple, l'échelle décroissante que voici :

2 francs de 1 à 6 ans, soit pour 10 mois, 20 francs représentant 5 0/0 de 400 francs ;

1 fr. 50 de 6 à 12 ans, soit pour 10 mois, 15 francs représentant 5 0/0 de 300 francs ;

1 franc de 12 à 18 ans, soit pour 10 mois, 10 francs représentant 5 0/0 de 200 francs ;

0 fr. 50 à partir de 18 ans, soit pour 10 mois, 5 francs représentant 5 0/0 de 100 francs.

Avec ce système la prime devait fournir à peu près l'intérêt du capital engagé. Dans l'esprit de la commission, un navire âgé de 10 ans par exemple et jaugeant 1.000 tonneaux valait approximativement 300.000 francs ; en lui attribuant 1 fr. 50 par tonneau de jauge et par mois de navigation, s'il naviguait comme il le devait, 10 mois par an, il lui revenait 15.000 francs de primes soit 5 0/0 du capital.

Comme nous l'avons vu d'ailleurs, la commission ne fixait pas le taux des primes, elle ne donnait des chiffres qu'à titre d'indication.

Le projet de loi qu'elle présentait disait en effet :

Art. 11. — « Il est ouvert au Ministre de la marine et des colonies un crédit de 8 millions de francs par an pen-

dant 10 ans pour venir en aide à la navigation maritime.

« Les conditions de la répartition en seront déterminées par un règlement d'administration publique, prenant pour base l'unité de tonne de jauge nette et son mouvement par mois de navigation, avec échelle décroissante en raison inverse de l'âge des navires... etc. »

Ce projet confiait au règlement d'administration publique une bien lourde tâche ; nous avons vu les difficultés que soulèvent en pareille matière les crédits limitatifs.

Il ne fut d'ailleurs pas adopté tel quel, des années devaient s'écouler, et il lui fallait subir les remaniements de nombreuses commissions avant de devenir, retouché et profondément modifié, la loi de 1881.

On sait en effet les nombreuses péripéties par lesquelles passèrent les projets de la commission de 1873 avant d'aboutir à une loi. L'échec du projet de la commission de 1877 n'est qu'une des phases de cette longue lutte pour le relèvement de notre marine marchande.

C'est dans le discours du ministre de la marine à la Chambre des députés du 23 juin 1880, que nous trouvons l'exposé des motifs qui, tout en maintenant le principe de la prime par tonne, firent considérer la distance parcourue au lieu du nombre de jours d'armement.

« ..... il fallait prévenir les abus qui pouvaient s'élever par suite de la concession de la prime, empêcher par exemple que la prime fût accordée aux bâtiments restant dans les ports, et fût allouée simplement, parce qu'il y aurait eu quelques mois d'armement. C'est pour empêcher qu'on pût conserver dans un port un vieux bâtiment avec 3 ou 5 hommes d'équipage et avoir droit à la prime qu'on a proposé une prime se combinant avec le tonnage et le nombre de milles parcourus. »

« Avec cette disposition il faut que les bâtiments naviguent, qu'ils aillent en pays étranger..... Nous espérons que notre pavillon qui ne se montre plus dans l'Océan Pacifique, dans les mers de Chine, du Japon et de l'Extrême Orient, sera encouragé à y tenter des entreprises. »

Ce système, il est vrai, soulevait une nouvelle objection, le ministre de la marine la répéta lui-même et y répondit dans la fin de son discours comme ceci :

« On nous a dit : « Mais vous favorisez ainsi les bâtiments qui navigueront sur lest, qui par conséquent ne rendront aucun service au commerce et à l'industrie.

« Cette objection ne nous avait pas échappé ; pour ma part, je l'ai trouvée tellement sérieuse que j'ai établi quelques calculs pour voir ce qu'elle pouvait avoir de fondé...

« Il est avéré qu'un navire à voiles, dans les circonstances ordinaires de la navigation, ne parcourt moyennement que 80 milles marins par jour, mais allant au delà de ce chiffre pour faciliter les calculs, je supposerai qu'il fait 100 milles marins, qu'il navigue même pendant un mois sans interruption, il aura donc parcouru pendant ce mois 3000 milles marins ou, en d'autres termes, il aura acquis le droit de recevoir 4 fr. 50 par tonneau. Ces 4 fr. 50 attribués à un navire à voiles de 386 tonneaux lui feraient accorder 1737 francs.

Pendant ce temps, les dépenses de ce même navire, rien que pour son équipage et la nourriture des hommes, en supposant un équipage modeste, s'élèvent à 1570 francs, de sorte qu'il reste sur la prime concédée 167 francs.

Sur ces 167 francs il faut que l'armateur paye les frais d'assurance, de pilotage, les droits d'ancrage, les droits de quai... etc..., qu'il entretienne la mâture, la voilure etc...

Je puis affirmer sans craindre d'être démenti, que sur

ces 167 francs il ne restera absolument rien, le navire aurait donc fait une navigation sur lest pendant un mois, pour le plaisir de naviguer. Est-ce admissible?...» (1)

Pour les vapeurs, un calcul plus simple encore montre qu'au taux adopté, la prime basée sur la distance parcourue ne couvre même pas la dépense du charbon qu'il faut brûler pour la parcourir. Soit, par exemple, un vapeur jaugeant net 1300 tonneaux; la consommation moyenne d'un tel navire est de 20 tonnes de charbon par 24 heures, à une vitesse d'un peu plus de 10 nœuds, lui permettant de parcourir 250 milles dans le même laps de temps :

Son charbon lui coûte donc par 24 heures :	20×28 (2) =	fr. 560 »
et il ne touche comme prime que	$1300 \times \frac{1,50}{4}$ =	fr. 487.50
	Perte par jour.	fr. 72.50

Ces chiffres suffisent pour démontrer que les armateurs de vapeurs pas plus que ceux de voiliers n'ont intérêt à faire naviguer des bateaux sur lest ; dans ces conditions il paraît très sage d'avoir fait intervenir la distance parcourue comme base de la prime.

Et maintenant si, de la façon dont on a basé les primes, nous en venons aux taux finalement adoptés, nous trouvons plus complète encore l'absence de toute préoccupation de fournir aux armateurs l'excédent de leurs frais

(1) Ce calcul n'a pas été contredit et il doit être considéré comme exact avec les primes telles qu'elles furent établies par la loi de 1881. Il convient cependant de remarquer ici qu'un parti important dans le monde maritime trouve excessifs les avantages faits plus tard à la marine à voiles par la loi du 30 janvier 1893 (Voir à ce sujet la polémique entre M. Le Quellec, armateur à Bordeaux, et la « Revue de la marine marchande ».

(2) Prix de la tonne de charbon. Le prix du charbon est aujourd'hui plus élevé qu'en 1881, il dépasse souvent 30 francs par tonne.

d'exploitation sur ceux de leurs concurrents étrangers.

Nous avons vu les chiffres offerts par M. Lecesne à titre de renseignement. Le point initial était une prime de 2 francs par tonneau de jauge, lui-même proposait peu de temps après 2.50 comme point de départ, des renseignements complémentaires lui ayant fait penser que le coût du navire neuf par tonneau était plutôt de 500 francs et même plus que de 400 francs.

Avec le projet de la commission de 1879, représenté par M. Desseaux dans son rapport supplémentaire du 20 mars 1880, nous trouvons une modification importante et de ces chiffres et de l'échelle de décroissance.

Navires en bois ou en fer à vapeur .	3 fr.	de 1 à 9 ans
— — à voiles .	2 fr.	de 1 à 9 ans
— en fer.	1 fr. 50	de 9 à 25 ans
— en bois	1 fr.	de 9 à 19 ans

Toujours par tonneau de jauge.

L'échelle est combinée de manière à favoriser beaucoup plus les navires de moins de 10 ans que ceux ayant atteint cet âge, puisqu'il y a une brusque réduction de 50 0/0 à partir de 10 ans.

On ne voit pas trop pourquoi cependant, au-dessous de 10 ans, la commission s'inquiète, pour accorder une prime plus ou moins forte, du mode de propulsion des navires et, au-dessus de cet âge de la matière dont ils sont faits.

D'ailleurs ces chiffres ni cette échelle pas plus que les précédents ne furent acceptés par le gouvernement.

Le gouvernement en 1879 et 1880 n'était pas favorable aux primes, il n'en accepta le principe que sur les instances des Chambres de commerce, sur les vœux émis par les conseils généraux ; il ne les admit qu'en diminuant les chiffres proposés, et en les restreignant, contre l'avis de la

commission, à la navigation au long cours, se réservant de voir les résultats de l'expérience pour en faire plus tard l'application au cabotage international. Mais dans cette mesure, il soutint énergiquement les primes, après les avoir auparavant combattues. Son opinion s'était modifiée après avoir, comme il l'avait promis, consulté les autorités compétentes. Comme le dit alors le ministre de la marine à la Chambre des députés :

« Dans cette circonstance, le gouvernement qui, sans aucun doute, n'était pas tenu de suivre aveuglément les opinions d'autrui, a cru cependant qu'il devait s'inspirer de l'avis exprimé par des personnes compétentes, par des réunions d'hommes intéressés au progrès de la marine, parce que ces réunions sont composées non seulement d'armateurs et de négociants des ports, mais encore, si je ne me trompe, d'un grand nombre d'industriels, c'est ce qui fait, messieurs, que le gouvernement a cru devoir accepter une prime à la navigation ».

Seulement le point de départ se trouvait considérablement abaissé, et la décroissance au lieu de se produire brusquement à la 10e année pour demeurer ensuite stationnaire jusqu'à la disparition de la prime, avait lieu année par année, les distinctions que nous avons vues d'ailleurs dans l'échelle précédente étaient supprimées, on arrivait à celle-ci.

« Cette prime s'applique exclusivement à la navigation au long cours.

« Elle est fixée par tonneau et par 1000 milles parcourus à 1,50 pour les navires sortant de chantier et décroît par année : de 0.075 pour les navires en bois et composites
de 0.050 » » en fer.

Sur la demande du ministre de la marine la rédaction

ci-dessus fut encore modifiée et l'on précisa qu'il s'agirait du « tonneau de jauge nette ».

« Je tiens beaucoup, dit le ministre, dans l'intérêt du Gouvernement et du Trésor, à ces mots de « jauge nette » car entre la jauge brute et la jauge nette, pour les bâtiments d'un certain tonnage, pour ces bâtiments à vapeur dont on parlait tout à l'heure, il y a une différence qui est quelquefois de 1200 tonnes. »

C'est telle qu'elle se trouvait à la suite de toutes ces modifications successives que la prime à la navigation a passé dans la loi du 29 janvier 1881.

Dans tous les considérants qui ont amené à établir la base des primes d'une façon plutôt que d'une autre, nous ne trouvons donc nulle part des calculs quelconques pour établir une équivalence, même approximative, entre les conditions dans lesquelles naviguent les bateaux français et celles dans lesquelles se trouvent les navires étrangers.

On combine ou base les primes de manière à inciter les entrepreneurs à armer, à rajeunir leur matériel, à augmenter sa vitesse, on semble presque les pousser dans la voie des dépenses plutôt que dans celle de la navigation à bon marché, et cependant c'est vers celle-ci qu'on devrait les pousser si les primes étaient seulement destinées à leur permettre d'offrir des frets réduits. C'est dans la voie de la navigation économique que l'on devrait les guider, pour que diminuant progressivement leurs frais d'exploitation, la distance qui les sépare sous ce rapport des autres marines diminue, que par suite les primes destinées à combler la différence décroissent aussi. Si on ne le fait pas, s'il semble même qu'on agit en sens contraire, c'est qu'un autre facteur intervient : la nécessité pour l'État d'avoir sous la main des navires munis des derniers per-

fectionnements, des meilleures vitesses, pour s'en servir en cas de besoin.

Eh bien ces primes établies dans des conditions si différentes de celles que l'on préconise d'ordinaire, ont néanmoins donné des résultats certains.

La loi de 1881 est parmi les lois de primes, une de celles qui montrent le mieux l'influence que l'on peut exercer sur l'industrie par ce procédé ; ses effets sur les constructions navales nous sont connus, nous allons voir ceux qu'elle a eus pour les armements maritimes.

II.— *Résultats.*— Le législateur de 1881 ne s'est occupé que de la navigation au long cours, si les armateurs ont pu s'en plaindre, c'est pour l'économiste une bonne aubaine, car il peut assister ainsi à une expérience concluante dont il ne paie pas les frais.

L'essai fait ainsi est plus probant, car il permet de mettre en regard des progrès du long cours dès qu'il fut primé, la stagnation du cabotage de concurrence qui ne le fut pas.

Résultats de la loi de 1881 pour la navigation au long cours.

TABLEAU A (*Chiffres extraits des statistiques de douane*).

	Années	Voiliers		Vapeurs	
		Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage
Navigation au Long cours.	1880	757	297.168	95	131.392
	1881	693	270.786	119	158.019
	1882	635	248.299	160	247.588
	1883	576	227.236	188	286.451
	1884	558	217.313	208	313.377
	1885	529	204.906	203	302.305
	1886	497	193.656	201	310.349
	1887	475	176.720	209	315.133
	1888	428	158.280	189	309.123
	1889	392	151.051	178	293.320
	1890	392	163.901	189	308.851

Ce tableau montre d'une façon tangible l'action de la loi sur la navigation à vapeur au long cours.

De 95 vapeurs jaugeant 131.392 tonneaux en 1880 on arrive en 1884 à 208 vapeurs jaugeant 313.377 tonneaux et ce à la suite d'une progression constante. Après, il est vrai, cet élan s'arrête et on ne voit plus jusqu'en 1890 de modifications bien appréciables, la tendance est même vers la diminution. Dans les dernières années de la loi on ne crée plus d'unités nouvelles et l'on remplace à peine celles qui disparaissent.

D'où vient cet arrêt? Il faut en voir la cause dans la loi elle-même (1) qui n'accorde les primes que pour 10 ans « à partir de sa promulgation ». Un navire construit 5 ou 6 ans après cette promulgation n'avait donc plus devant lui que la perspective de 4 ou 5 ans de primes, car on ne savait pas si la loi ne 1881 serait renouvelée, ni dans quelles conditions elle le serait. Il faut penser que ce n'était plus là un encouragement suffisant, puisqu'en fait les armateurs cessèrent à partir de ce moment d'augmenter les tonnages de leurs flottes.

Nous verrons comment la loi de 1893 a cherché à remédier à cette cause d'échec; en attendant corroborons par de nouveaux chiffres les conclusions tirées de ce premier examen :

Primes à la navigation de 1881 à 1890.

	Navires de construction française	Navires de construction étrangère
1881.	2.851.480 francs	129.414 francs
1882.	5.616.290 »	842.395 »
1883.	6.734.744 »	1.730.547 »
1884.	7.010.401 »	1.578.930 »
1885.	6.211.694 »	1.355.585 »
1886.	6.220.210 »	1.358.137 »
1887.	6.865.400 »	1.334.881 »
1888.	6.689.700 »	1.501.761 »
1889.	6.791.427 »	1.695.103 »
1890.	6.102.130 »	1.916.358 »

(1) Art. 9, § 1.

Ce tableau accuse, comme le précédent, une progression qui se manifeste par l'augmentation des navires de construction française aussi bien que par celle des navires d'origine étrangère, ce qui confirme bien que sous le régime de la loi de 1881 les armateurs ont fait construire en France une grande partie de leurs vapeurs même non subventionnés. Après 1884 l'expansion s'arrête, on voit cependant en 1890 un chiffre de 1.916.358 francs payés aux bateaux de construction étrangère, chiffre qui n'avait pas été atteint dans les années précédentes. Cet accroissement doit être attribué en grande partie, à la loi du 31 juillet 1890 qui vint provoquer la rapide francisation d'un certain nombre de navires. Cette loi, qui prorogeait pour un an la loi du 29 janvier, spécifiait dans son article 2 que : « les navires de construction étrangère francisés postérieurement au 29 janvier 1891... » seraient désormais exclus de la prime. Si nous consultons le nombre des navires primés d'origine étrangère, en 1889 et 1890, nous trouvons :

1889	89 navires jaugeant	100.968 tonneaux	
1890	115 » »	135.631 »	

Abstraction faite des chiffres un peu arides des statistiques, une autre constatation montre l'influence de la loi sur le long cours.

En 1881, en dehors des services postaux subventionnés, il n'existait que 2 lignes régulières à vapeur au long cours sous pavillon français :

Les Chargeurs Réunis du Havre ;

Les Transports Maritimes de Marseille, desservant toutes deux le Brésil et la Plata.

En 1891, il existait en fait de lignes françaises libres :

5 lignes sur la Plata ;
3 — New-York ;
3 — le Sénégal ;
2 — la côte occidentale d'Afrique ;
1 — le Tonkin ;
1 — la Réunion, Tamatave, Maurice ;
1 — la Nouvelle-Orléans ;
1 — les Antilles et le Mexique ;
1 — les Antilles et Colon ;

Soit 18 lignes au long cours françaises non subventionnées (1).

Ces augmentations de services et de navires permirent au pavillon français de prendre une part plus considérable dans le trafic des marchandises venant des contrées lointaines ou y allant.

Ainsi les entrées et sorties par navires au long cours étaient :

	en 1880	en 1890
de	4.166.000 ton.	de 4.926.000 ton.
dont par navires français	1.193.000	1.948.000

La part du pavillon français dans ce mouvement passait donc de 28 0/0 en 1880, à 39 0/0 en 1890.

Donc que nous considérions le nombre des navires, leur tonnage, les primes allouées, le nombre de lignes créées, la part proportionnelle prise par notre pavillon dans le trafic français au long cours, partout les chiffres que nous pouvons aligner s'accordent à montrer un développement marqué de notre navigation au long cours à la suite de la loi de 1881.

Ce fait est très important à noter, car nous avons vu

(1) Extrait du rapport de M. Siegfried à la Chambre des députés.

qu'une des objections graves faites au système est celle-ci :

Si la prime est trop faible elle ne peut rien.

Si elle est trop forte l'excédent est injuste et expose à la surproduction.

Le point précis le seul admissible est pratiquement impossible à déterminer.

Nous avons suivi, autant qu'il a été possible, les travaux préparatoires, plusieurs fois interrompus et repris de la loi de 1881, nous avons vu que si, pour établir le taux des primes, on est parti d'un point de départ rationnel, on n'a pas cherché à le fixer avec l'exactitude mathématique qu'exige l'objection qui nous occupe. Et cependant, dans une certaine mesure on a réussi, même largement réussi, le chiffre adopté n'était donc pas trop faible, peut-on dire qu'il fut trop fort, et qu'il a abouti à une surproduction ? Ce serait peu logique puisqu'il en est résulté une plus grande participation au trafic général et que l'on doit chercher à l'augmenter encore. Faut-il conclure alors que l'on est tombé précisément sur le chiffre rêvé ? Pas davantage.

Quoi alors ? Mais c'est que là comme dans toutes les entreprises la réussite comme l'échec a des degrés.

Selon que les mesures prises seront mieux ou moins adaptées aux circonstances on prospérera beaucoup ou peu, quelquefois l'effet obtenu se réduira à maintenir ce qui existe ou à entraver la rapidité d'une chute. C'est souvent une manière de réussir que d'enrayer un mal, l'étude de l'action de la loi sur les navires à voiles au long cours va nous en fournir un exemple.

Le tableau A montre, en consultant la colonne « voiliers » que de 757 navires jaugeant 297.168 tonneaux en 1880 on tombe à la suite d'une décroissance à peu près con-

tinue à 392 navires jaugeant 163.901 tonneaux, en 1890.

Voilà des chiffres précieux pour qui voudrait démontrer l'impuissance des primes ! Je vais m'en servir cependant pour faire voir qu'ici, comme pour les vapeurs, elles ont produit leur effet.

Prenons un peu plus loin (tableau B) les nombres et tonnages des caboteurs de concurrence à voiles en 1880 et 1890 soit : 689 navires jaugeant 87.497 tonneaux, en 1880
contre 270 » » 31.093 tonneaux, en 1890
comparons les 2 diminutions :
celle des caboteurs est de 60 0/0 pour le nombre et de 64 0/0 pour le tonnage, celle des longs-courriers est de 48 0/0 pour le nombre et de 46 0/0 pour le tonnage.

La décroissance a donc été beaucoup moins rapide pour les voiliers au long cours qui étaient primés, que pour ceux au cabotage international qui ne l'étaient pas ; on ne peut donc pas conclure à l'inaction des primes dans ce cas, au contraire.

Il convient de remarquer en outre qu'à l'inverse de ce qui s'est passé pour les caboteurs, en ce qui concerne les longs-courriers, la décroissance a été plus forte pour le nombre des navires que pour leur tonnage ; il résulte de cela qu'au cours des transformations de la flotte à voiles (long cours) pendant la période 1880-1890 la tendance a été de relever le tonnage moyen des navires, ce qui est tout à fait la voie dans laquelle doit s'opérer le renouvellement du matériel.

C'est là un succès bien relatif, dira-t-on , aussi bien je ne cherche pas à démontrer que les primes peuvent tout, je tiens seulement à prouver qu'elles peuvent quelque chose. La loi de 1893, qui est beaucoup plus favorable aux voiliers que celle de 1881, aura des effets encore plus tangibles à

leur égard, j'en tirerai comme conclusion que l'État a dans les primes un moyen incontestable d'agir sur l'industrie, mais non pas qu'il devrait faire des sacrifices plus grands encore (1), pour développer davantage un genre de navigation qui décline dans le monde entier (2).

La loi de 1881 et le cabotage international.

La loi de 1881 ne s'occupe pas du cabotage international. Le gouvernement de cette époque n'était pas favorable aux primes, il n'en accepta l'application au long cours qu'à titre d'essai et demanda qu'avant de les étendre au cabotage international on vît les résultats de l'expérience faite. Il craignait en outre de se créer, en les étendant, des difficultés pour le maintien et la conclusion des traités de commerce.

« Si, disait M. Tirard, ministre du commerce, nous accordions, dans la situation actuelle, une prime à la navigation en Europe, nous nous mettrions dans l'impossibilité absolue d'entamer des négociations avec les puissances étrangères. »

Le résultat de ces considérations fut que deux navigations qui toutes deux offraient également à l'État et leur personnel et leurs navires en cas de besoin (le cabotage international les mettant même d'une façon plus rapide à sa disposition puisque ses bateaux s'éloignent moins de la mé-

(1) En effet la navigation à voiles n'est d'utilité publique qu'au point de vue des marins qu'elle forme et quant aux transports à bon marché; à l'inverse de la navigation à vapeur, son matériel est inutilisable en cas de guerre. Voir ci-devant « Utilité de la marine marchande ».

(2) Pour ne citer que l'Angleterre elle tombe de 5.486.666 T, en 1880, à 3.693.650 T. en 1890.

tropole), l'une le long cours fut protégée et l'autre le cabotage de concurrence ne le fut pas (1).

Les résultats de cette différence de traitement ne tardèrent pas à se faire sentir ; ils ont été mis en lumière d'une façon particulièrement nette, par M. N. Paquet, vice-président de la Chambre de commerce de Marseille.

« En 1890, dit-il (2), l'effectif du long cours, bateaux à vapeur est de . . . . 308.000 t.

« En 1880 cet effectif n'était que de . . . 131.000

« C'est ainsi un accroissement de 177.000

« Mais il y a lieu de retrancher 50.000
pour les compagnies subventionnées de sorte qu'il reste (1890) pour la marine à vapeur de long cours, non subventionnée, un accroissement de . . . . 127.000 t.

« Notre effectif de long cours a donc doublé dans cette période.

(1) M. Joubleau met bien en relief dans le passage suivant l'importance du cabotage international : « La condition d'existence et de prospérité de toute marine de haut bord, c'est l'existence et la prospérité de la marine marchande. Les voyages au long cours ne sont praticables que par un peuple qui ait un grand nombre de bâtiments employés au commerce de côte en côte, de cabotage. Vous trouvez dans les marins employés à ces travaux une pépinière d'excellents matelots, et peut-être profitent-ils plus encore à la grande marine en restant dans la petite. En effet, comment vos flottes débiteront-elles leurs cargaisons si dans cette opération essentielle elles ne sont pas aidées par une nombreuse marine de cabotage ?

Deux puissances pour avoir ignoré ces principes, sont tombées d'un haut rang de prospérité : les Portugais se contentèrent de faire de Lisbonne l'entrepôt de l'Europe ; jamais ils ne songèrent à devenir les facteurs du monde. Par une semblable erreur les Espagnols bornèrent leur ambition à conduire à Cadix les produits et les denrées de l'Amérique : ils laissèrent à d'autres le soin et les profits du colportage. Nous savons avec quel empressement les Hollandais les suppléèrent et prirent charge d'approvisionner l'univers ; avec quel éclat, quel succès surtout, avec quel avantage ils ont longtemps joué ce rôle autrefois et quelle importance l'Angleterre y attache de nos jours... »

JOUBLEAU, *op. cit.*, p. 338.

(2) *Question de la marine marchande*, 1892, p. 12, 13.

« Par contre, la navigation de cabotage de concurrence est représentée en 1890 par. . . . . 153.000 t.
dont il faut déduire également 50.000
pour navigation subventionnée, ce qui réduit
la navigation libre de concurrence à. . . . 103.000
« Soit un déficit de. 24.000
sur le tonnage qu'elle représentait en 1880 de. 127.000 t.

Il me semble difficile, après une démonstration de ce genre, de nier l'influence des primes sur le développement d'une industrie, d'autant plus que les chiffres ci-dessus sont ceux de 1880 et 1890 et que c'est vers 1884-85 que la loi de 1881 a donné son maximum de résultats, nous savons pourquoi.

Ce qu'il y a de curieux, c'est que si l'on examine le tonnage de la flotte à vapeur de cabotage international pendant les diverses années de 1880 à 1890 on trouve un accroissement momentané, qui n'est certes pas à comparer à celui du long cours, mais qui n'en existe pas moins et passe aussi par son maximum dans la période 1884-85, comme le montre le tableau suivant (1):

TABLEAU B

	Années	Navires à voiles		Vapeurs	
		Navires	Tonneaux	Navires	Tonneaux
Navigation des mers d'Europe	1880	689	87.497	202	127.349
	1881	650	81.864	206	127.250
	1882	576	72.436	213	142.117
	1883	461	57.410	225	154.781
	1884	410	50.914	238	170.046
	1885	376	48.803	231	163.743
	1886	382	45.410	230	162.328
	1887	363	41.770	234	164.016
	1888	328	39.891	232	166.699
	1889	292	34 963	246	166.572
	1890	270	31.093	243	153.317

(1) Chiffres extraits des statistiques de douane.

Comparons le chiffre de 1884 (vapeurs) à celui de 1880, nous constatons un accroissement d'environ 32 0/0 qui ne demeure pas il est vrai et finit, nous l'avons vu, par aboutir à un déficit, mais enfin en 1884 il existe et bien qu'il soit peu de chose à côté de celui de près de 139 0/0 atteint par le long cours à la même époque, il n'en est pas moins intéressant à considérer.

Les constructions faites pour les lignes subventionnées si elles expliquent en partie cette augmentation ne suffisent pas pour faire comprendre l'accroissement suivi de déclin que fait ressortir le tableau précédent et qui est parallèle à celui que nous avons constaté dans le tableau A.

C'est qu'ici intervient un phénomène économique spécial, les primes agissent quelquefois par répercussion ; le cas présent en est un exemple et nous en verrons bientôt un autre.

Pour moi le léger accroissement dont a bénéficié la flotte de cabotage international de 1880 à 1884 s'explique par celui dont a profité le long cours et cela de deux manières.

D'abord il n'y a pas entre les navires de l'une et de l'autre navigation une barrière infranchissable, bien au contraire, tel navire qui fait aujourd'hui les voyages de la Mer Noire sera demain expédié pour les Indes si son armateur y trouve avantage et inversement. Lorsqu'après la loi de 1881 les armateurs ont créé des lignes régulières de long cours il leur a fallu comme toujours pour assurer leurs services avoir un certain nombre de navires destinés à remplacer le cas échéant ceux de leurs courriers immobilisés pour une raison ou pour une autre. Ces navires de remplacement ont dû à maintes reprises, quand on n'en avait pas besoin pour le long cours, venir grossir la flotte

de cabotage. Quant aux vapeurs construits pour faire des voyages au long cours sans être affectés à des lignes régulières rien ne les a empêchés de devenir caboteurs le jour où ils y ont eu intérêt.

Le développement du long cours a profité encore au cabotage d'une autre manière, je veux parler des frets de transbordement. De nos jours les caboteurs trouvent un aliment très sérieux, par exemple, dans le transport des cafés qui arrivent de l'Amérique du Sud. Ces cafés arrivent par les longs courriers à Marseille ou à Gênes puis ils sont distribués par les caboteurs dans les divers ports d'Europe ; que demain les armements au long cours disparaissent à Marseille les caboteurs de Gênes iront distribuer partout les cafés du Brésil, les Français n'en transporteront plus un sac.

Ce qui se passe pour les marchandises a lieu aussi pour les passagers : combien n'en voit-on pas prenant leurs billets pour Alger ou pour Naples après avoir traversé l'Atlantique pour arriver jusqu'en France. Ce sont encore les caboteurs qui amènent à Marseille ou à Gênes ces longs convois d'émigrants syriens, arméniens et autres qui de là partent, directement par mer ou par la voie du Havre, afin d'atteindre l'Amérique.

On voit par ces quelques exemples combien une navigation aide l'autre et comment l'impulsion vigoureuse donnée au long cours de 1881 à 1884 par la loi de 1881 a rejailli dans une certaine mesure sur le cabotage international.

Si, comme se plaisent à le dire les détracteurs systématiques des primes, la loi de 1881 n'avait servi qu'à développer les navigations sans profit, on aurait vu à la suite de la loi la plupart des caboteurs armer leurs navires au long

cours. A quoi bon courir à la poursuite du fret, assumer la responsabilité d'un transport, quand on peut, grâce aux primes, réaliser des bénéfices en naviguant sur lest !

Il eût fallu être bien naïf pour ne pas venir s'abreuver à cette source généreuse, au lieu de s'acharner à puiser à une autre à demi tarie. Si on ne l'a pas fait, si au contraire on s'est porté vers cette dernière, plus après la loi de 1881 qu'avant, n'est-ce pas une preuve évidente, que la loi de 1881 en même temps qu'elle stimulait énergiquement jusqu'en 1884 ceux à qui elle allouait des primes, agissait par répercussion dans la même période, sur ceux à qui elle en refusait, en les faisant bénéficier d'un accroissement de trafic.

Malheureusement cette action indirecte, moins forte que celle des primes, fut encore de plus courte durée, et si nous comparons le trafic français par cabotage international en 1890 à ce qu'il était en 1880 nous trouvons :

En 1880, 12.732.000 tonnes dont 3.221.000 par pavillon français (1).

En 1890, 15.223.000 tonnes dont 3.552.000 par pavillon français.

Grâce au concours des lignes subventionnées le cabotage international put donc en 1890 transporter 31.000 tonnes de plus qu'en 1880 ; mais cette augmentation ne fut pas un progrès réel, car si on considère les tonnages totaux du trafic français par cabotage international aux deux époques, on voit que la part qu'y prit notre pavillon, qui était en 1880 de 26 0/0, n'était plus que de 23 0/0 en 1898.

Pour ce qui est des voiliers de cabotage international, le tableau B montre la décroissance énorme qu'ils ont subie

(1) Chiffres extraits du rapport de M. Siegfried à la Chambre des députés. Travaux préparatoires de la loi de 1893.

de 1880 à 1890 (plus de 64 0/0). Nous avons vu combien moins forte a été la chute pour les voiliers faisant la navigation au long cours durant les mêmes années, à cause des primes dont ils bénéficiaient.

La loi du 29 janvier 1881 et l'efficacité des primes.

De l'examen détaillé qui précède de la loi de 1881 et de ses effets, peut-on tirer quelque conclusion générale intéressante au point de vue théorique ? D'après moi oui.

L'État a dans les primes un moyen d'action énergique sur l'industrie, cela résulte :

1° de l'augmentation des constructions françaises de navires après la loi de 1881 :

En 1880 les francisations de ce chef n'atteignent pas	13.600	tonneaux	
En 1882 ces francisations sont de. . .	56.600	—	(1)

2° du développement énorme de la navigation à vapeur au long cours à la suite de la loi :

En 1880 il n'y a que 95 vapeurs longs courriers jaugeant	131.392	tonneaux	
En 1884 il y en a 203 jaugeant. . . .	313.377	—	(2)

Ce développement sous l'effet des primes est d'autant plus remarquable, qu'il est rendu plus saillant par le déclin final du cabotage international à vapeur laissé tout à fait de côté par la loi de 1881.

3° Enfin, cela résulte encore de ce que la décroissance des voiliers au long cours qui étaient primés, a été beaucoup moins rapide que celle des voiliers de cabotage international qui ne l'étaient pas (v. tableaux A et B).

(1) Voir ci dessus « constructions françaises de 1876 à 1885.

(2) Voir tableau A.

Il n'y a pas à venir objecter que si les primes ont développé quelque chose, elles n'ont abouti qu'à faire construire et naviguer des bateaux qui ne transportaient rien. Nous avons vu qu'un navire même touchant la prime entière perd de l'argent en naviguant sur lest. Or la prime entière est exceptionnelle, elle n'est gagnée que pendant un an par le bateau d'origine française sortant de chantier, le bateau d'un certain âge ne bénéficie que d'une moindre et avant d'atteindre la trentaine n'en reçoit plus aucune.

Ces réductions sont encore plus sensibles pour le navire construit à l'étranger qui à cause de son origine voit toutes ses primes diminuées de 50 0/0. Pour peu qu'il ne soit pas tout neuf sa prime est vite réduite à peu de chose, et ce n'est certes pas avec lui qu'un armateur fera fortune en courant la mer à vide. Eh bien si nous considérons les francisations de vapeurs d'origine étrangère avant et après la loi nous trouvons :

Francisations de vapeurs de construction étrangère (1).

1880	43	vapeurs jaugeant . .	28.800 tonneaux.
1882	68	» »	73.800 —

Ce développement d'achats de navires à l'étranger après la loi de 1881 prouve que les armateurs, incités par les primes à créer des lignes nouvelles, trouvèrent dans le trafic qui en résulta une source sérieuse de bénéfices. En effet si les primes eussent été leur principale recette, ils n'auraient pas eu avantage à acheter leurs navires à l'étranger bien qu'ils les y eussent acquis à des prix de beaucoup plus avantageux. On estime qu'avec un capital qui permet d'acquérir deux vapeurs neufs en France, on en

(1) Tableaux de douane. *Navigation*, 1896, p. XLVII et XLVIII.

obtient en Angleterre trois de même âge, vitesse et tonnage. Il vaut évidemment mieux pour un armateur avoir, à prix égal, trois navires que deux, mais pas au point de vue primes, car :

Avec 2 navires de construction française il touchera 2 fois la prime de 1 fr. 50 = 3 francs.

Avec 3 navires de construction étrangère il touchera 3 fois une prime de 0 fr. 75 = 2 fr. 25 et aura 3 navires à entretenir au lieu de deux.

Les armateurs savent compter, ils n'auraient pas été assez naïfs si les primes avaient été leur principal revenu pour aller acheter à l'étranger un matériel qui leur en aurait rapporté de moindres. Les acquisitions faites au dehors par eux prouvent que les primes si elles les ont poussés à augmenter leurs flottes, n'ont pas été le seul mobile qui les y a décidés et qu'ils ont été guidés fortement en cela, par les exigences du trafic qu'ils avaient créé, cela montre l'existence de ce trafic.

Je tiens donc pour démontré, que la loi du 29 janvier 1881 a exercé une action énergique et heureuse sur les constructions navales et sur les armements au long cours et par suite que l'État a dans les primes un procédé qui lui permet d'exercer une influence incontestable sur l'industrie.

C'est une force, mais en tant que force son emploi réclame les leçons de l'expérience et de l'étude, une négligence,une erreur peuvent l'anéantir ou la rendre funeste.

La loi de 1881 avait deux vices graves : elle ne promettait de primes que pendant dix ans « à partir de sa promulgation », c'était la vouer à l'impuissance après 4 ou 5 ans d'existence, les navires francisés après ce laps de temps ne pouvant plus compter sur les primes que pour peu d'an-

nées ; ensuite elle laissait absolument sans appui le cabotage international malgré l'importance de cette branche des armements, nous verrons bientôt comment la loi de 1893 a cherché à remédier à ces inconvénients.

d) Loi du 30 janvier 1893. — Constructions navales.

I. — *Dispositions.* — Les changements apportés à la loi de 1881 par celle de 1893 dans le but de favoriser les constructions navales sont de deux sortes : 1° Relèvement des primes à la construction. 2° Restriction de la prime à l'armement aux seuls navires sortant des chantiers français.

La commission parlementaire de 1892 chargée d'examiner si la loi du 29 janvier 1881 devait être renouvelée et quelles modifications il convenait de lui faire subir, émit par l'organe de son rapporteur, l'idée qu'il fallait que la loi future protégeât d'une façon beaucoup plus étroite les chantiers de constructions navales.

Pour obtenir ce résultat elle n'hésitait pas à attaquer fortement les mesures prises en faveur de la navigation; se basant sur l'essor dont le long cours avait bénéficié à la suite de la loi de 1881 elle demandait nettement qu'on augmentât les primes à la construction aux dépens de celles allouées aux armateurs, et elle arrivait pour les chantiers à des taux de 120 francs par tonneau pour les vapeurs, et de 100 francs pour les voiliers, c'était une majoration de plus de 50 0/0.

Ce ne fut pas tout, elle réclamait encore la suppression de toute prime aux navires de construction étrangère afin de forcer les armateurs à s'adresser aux chantiers français, s'ils ne voulaient pas être totalement exclus du bénéfice de la loi nouvelle.

Elle ajoutait, à l'appui de son argumentation, d'une part

que le tarif de 1892 ayant relevé les droits d'entrée, les primes à la construction destinées à les compenser devaient éprouver aussi un relèvement de ce fait ; d'autre part que ce tarif ayant établi la protection comme droit commun, les primes visées ne devaient plus n'être qu'un simple remboursement de droits de douane, mais qu'il leur fallait à leur tour devenir protectrices.

Cette manière de voir ne prévalut pas entièrement. On fit remarquer que le taux de 60 francs, constituait déjà plus qu'une compensation des droits d'entrée sur les matières premières, évalués à 45 francs par tonneau construit. Sur les représentations du gouvernement la commission consentit à une première réduction de 120 francs à 90 francs, puis au cours de la discussion à la Chambre, elle en accepta une seconde qui aboutit aux taux qui ont passé dans la loi.

Pour les navires à vapeur ou à voiles en fer ou en acier la prime a été portée de 60 à 65 francs par tonneau de jauge brute (art. 2).

Pour les navires en bois il y a une double modification, les primes ont été portées de 20 et 10 francs à 40 et 30 fr., mais en même temps les conditions de tonnage ont été rendues moins rigoureuses, car pour toucher la prime supérieure la loi de 1881 exigeait un tonnage minimum de 200 tonneaux, tandis que la loi de 1893 n'en exige plus que 150.

Ces élévations de primes pour les navires en bois ont permis de supprimer une catégorie spéciale de primes. La loi de 1881 attribuait 40 francs aux navires de construction mixte et elle les définissait ainsi : « sont considérés comme navires mixtes, les navires bordés en bois, dont la membrure et le barotage sont entièrement en fer ou en

acier. » La loi de 1893 classe expressément ces navires parmi les navires en bois : « sont considérés comme navires en bois les navires bordés exclusivement en bois » (art. 2).

Pour les machines les allocations sont portées de 12 à 15 francs par 100 kilos et pour les changements de chaudières, de 8 à 15 francs également par 100 kilos (art. 3).

Nous sommes loin des taux préconisés par le rapporteur de la commission parlementaire, malheureusement ses idées furent admises sur un autre point beaucoup plus grave. Le Parlement crut faire œuvre pie en excluant de la prime les navires qui dans l'avenir seraient acquis à l'étranger :

Art. 6. — « La prime aux navires construits à l'étranger, est et demeure supprimée » (1).

Cette clause est la faute la plus lourde qui ait été commise dans l'élaboration de la loi du 30 janvier 1893. Quand le moment sera venu je montrerai pourquoi cette clause restrictive a paralysé complètement l'action des primes allouées aux armements à vapeur. Pour le moment bornons-nous à constater que cette disposition, inscrite dans la loi en faveur des chantiers, s'est retournée contre eux, car elle a tellement gêné les entreprises des armateurs que ceux-ci ont dû restreindre leurs commandes de navires aussi bien en France qu'à l'étranger.

Pour les armements de voiliers l'action déprimante de

(1) Cette exclusion ne frappe que les navires d'origine étrangère francisés après le 31 décembre 1892.

Ceux francisés avant la promulgation de la loi du 29 janvier 1881 sont assimilés pour la prime aux navires de construction française.

Ceux francisés après la promulgation de la loi du 29 janvier 1881 et avant le 1er janvier 1893 touchent la moitié de la prime (art. 6).

cette clause n'a pas été aussi forte, nous verrons également pourquoi, la conséquence en sera qu'après la loi de 1893 c'est dans les constructions de voiliers que les chantiers trouveront leur aliment le plus sérieux. Tant il est vrai que le meilleur moyen de développer les constructions navales est de faire prospérer les armements maritimes.

C'est ce qu'avait bien compris M. Dupuy de Lôme, si compétent et si habile dans la défense des intérêts des constructeurs, lorsque soutenant la loi de 1881 au Sénat il disait (séance du 27 janvier) : « Ils (les chantiers) pourront prospérer à une condition encore, c'est qu'il y ait une marine marchande prospère, c'est qu'il y ait des armateurs pour leur faire des commandes. »

A l'inverse du législateur de 1881 celui de 1893 n'a pas su s'inspirer de ce sage principe ; il a cru que si une protection pondérée avait produit quelques résultats en faveur des chantiers, une protection beaucoup plus forte en donnerait d'inespérés, il n'a abouti qu'à en obtenir d'inattendus. Ici comme souvent l'excès de protection a lésé ceux que l'on voulait défendre.

II.— *Résultats.*— La seule inspection des primes perçues par les constructeurs à la suite de la loi de 1893 suffit pour montrer qu'elle n'a guère fait affluer chez eux les commandes de navires.

Primes payées à la Construction.

1893	2.112.542 fr.	
1894	2.089.302 »	
1895	2.800.673 »	
1896	4.106.349 »	(Ce dernier chiffre est donné par les relevés de douane comme approximatif.)

Nous ne voyons pas ici cette violente poussée qui se pro-

duisit à la suite de la loi de 1881 et qui de 1881 à 1882 fit presque quintupler les primes payées à la construction :

1881 : 950.899 francs. 1882 : 4.540.596 francs.

Si l'on tient compte d'autre part que le taux des primes a été relevé par la loi de 1893 il faut bien conclure que les chantiers ont construit moins après cette loi qu'après celle de 1881 puisque avec des taux de primes plus forts ils ont encaissé encore moins.

Ces déductions sont d'ailleurs pleinement confirmées par l'examen des divers autres chiffres qui peuvent renseigner sur la production des chantiers avant et après la loi de 1893.

Comparons par exemple les francisations de navires de construction française (1) dans les 4 premières années de la loi de 1893 à celles faites dans les 4 premières années de la loi de 1881.

Loi de 1881			Loi de 1893		
Francisation de navires de construction française. — Vapeurs.					
Années	Navires	Tonneaux	Années	Navires	Tonneaux
1881	53	9.200	1893	36	8.500
1882	68	43.600	1894	34	4.000
1883	50	26.000	1895	32	6.000
1884	46	40.800	1896	58	6.599
Francisation de navires de construction française. — Voiliers.					
Années	Navires	Tonneaux	Années	Navires	Tonneaux
1881	840	11.600	1893	865	13.000
1882	715	13.000	1894	850	14.200
1883	755	9.180	1895	825	17.000
1884	835	16.500	1896	946	32.559

(1) Ces mots de « francisation de navires de construction française » peuvent sembler *à priori* un pléonasme aux personnes peu au courant des choses de la mer. Il ne faut pas oublier qu'un navire peut être cons-

Ces chiffres extraits des tableaux de douane mettent bien en relief : 1° le déclin de la construction des vapeurs après 1893 ;

2° La progression constante de la construction des voiliers dans le même temps.

Ces deux mouvements sont rendus plus saillants encore quand on les compare à ce qui s'était passé après la loi de 1881.

M. H. Estier, membre du conseil supérieur de la marine marchande, aidé des statistiques fournies au conseil par le ministère du commerce et par celui de la marine ainsi que des états du Lloyd's register, a présenté à ce conseil des chiffres qui montrent également d'une façon probante que les chantiers ont eu moins de vapeurs à construire après la loi de 1893 qu'après celle de 1881 :

Années	Constructions de navires en fer, de machines et de chaudières Tonnages	Poids de chaudières, machines
1882	58.186 t.	8.186.923 k.
1883	38.416	6 896.248
1884	54.667	9.477.424
Moyenne annuelle	50.423	8.186.761
1894	14.223	7.653.591
1895	21.239	7.231.930
1896	42.178	5.115.200
Moyenne annuelle	25.880	6.666.907

Il n'y a certainement pas identité entre navire en fer et navire à vapeur, néanmoins les tonnages ci-dessus peuvent renseigner sur la situation des vapeurs car ils sont

truit en France sans être francisé s'il est destiné à une marine étrangère, et inversement qu'il peut sortir d'un chantier étranger et acquérir par la francisation le droit de battre pavillon français.

presque tous en fer, d'ailleurs ces décroissances sont confirmées par les chiffres plus spéciaux que voici.

Années		Tonnage brut. Vapeurs non subventionnés.
1880	(avant la loi)	3.068 t.
1881	(Loi du 29 janvier 1881)	9.412
1882	»	16.980
1883	»	23.285
1884	»	28.058
1893	(Loi du 30 janvier 1893)	8.891 t.
1894	»	4.448
1895	»	7.382
1896	»	4.662
1897	»	5.200

On a beau tourner et retourner ces chiffres pris aux sources officielles, je ne vois pas trop comment on pourrait arriver à leur faire dire que les chantiers ont prospéré sous l'influence de la loi de 1893. Le chiffre le plus élevé de primes touchées par eux est en 1896 et il est inférieur à ceux des années 1882 et 1884.

De plus ce chiffre de beaucoup supérieur à ceux des années 1893-1894 et 1895 est dû à l'augmentation des navires à voiles construits en 1896. On se souvient que de 16.940 tonneaux à voiles construits en 1895 on passa en 1896 à 32.500 tonneaux.

Ce sont donc les voiliers qui ont été dans ces dernières années (marines de guerre à part) les principaux clients de nos constructeurs. Or il importe de remarquer qu'à tonnage égal, la valeur de construction d'un voilier est d'environ 35 0/0 moindre que celle d'un vapeur. En outre le vapeur, pour ses changements de chaudières qu'il faut faire environ tous les dix ans, pour ses modifications de

machines, demeure une fois construit un client bien plus important pour les chantiers que le navire à voiles.

Toutes ces considérations, tous ces chiffres convergent donc vers un même point, ils montrent que la loi de 1893 en renchérissant sur la sage protection établie en faveur des chantiers par la loi de 1881 et en l'exagérant d'une façon maladroite, a dans l'ensemble (1) atteint le triste résultat d'entraver ceux qu'elle voulait aider.

Loi du 30 janvier 1893. — Armements. — Changements apportés aux dispositions de la loi de 1881.

Pour ce qui concerne la navigation maritime la loi du 30 janvier 1893 a apporté quatre modifications capitales au régime qu'avait établi la loi de 1881, ce sont celles-ci :

1° Prolongation de la durée d'action de la loi ;

2° Modification des primes originaires ;

3° Extension de la prime au cabotage international auquel on en alloue les deux tiers ;

4° Suppression de toute prime aux navires d'origine étrangère francisés après le 1er janvier 1893.

1° *Prolongation de la durée d'action de la loi.* — La durée de la loi de 1893 est fixée à 10 ans comme l'avait été celle de 1881, l'article 13 est formel là-dessus, et cependant il y a entre la durée d'action des deux lois une différence énorme.

La loi de 1881 allouait des primes à la navigation pen-

(1) Je dis « dans l'ensemble » car les conclusions précédentes ne visent que les résultats globaux sans faire de distinctions entre les chantiers. Il est évident qu'ici comme toujours telle ou telle entreprise a pu bénéficier de dispositions dont la généralité n'a pas profité. L'acrimonie avec laquelle on a parfois réclamé le maintien du *statu quo*, suffirait pour faire penser qu'il a dû en être ainsi.

dant dix ans « *à partir de la promulgation de la loi* » (art. 9).

La loi de 1893 applique ses primes « pendant dix années, *à partir de leur francisation*, aux navires construits en France pendant la durée de la présente loi » (art. 5, § 2).

Cette disposition est grave car avec elle les finances de l'État se trouvent engagées pour près de 20 ans au lieu de 10. Considérons en effet les navires qui sortiront des chantiers français dans l'année qui précédera le jour d'expiration de la loi, comme nous ne construisons guère pour les marines de commerce étrangères, à peu près tous ces navires seront francisés, en vertu du paragraphe en question ils toucheront la prime à la navigation pendant encore 9 à 10 ans après l'expiration de la loi, le Trésor se trouve par suite mis à contribution pendant une période double de celle de la durée de la loi.

Cet accroissement de sacrifices imposé à la fortune publique a été accepté cependant sans difficulté quand on a eu constaté que, faute pour la loi de 1881 d'avoir contenu une disposition analogue, elle n'avait eu une efficacité réelle que pendant les 4 ou 5 premières années de son existence. Nous avons vu qu'après cette époque la perspective de 4 ou 5 ans seulement de primes à percevoir, n'avait pas paru aux armateurs un encouragement suffisant pour les décider à accroître leurs flottes.

Le second paragraphe de l'article 5 était donc une heureuse innovation, dictée par l'expérience, pour assurer l'efficacité complète de la loi de 1893, malheureusement cette innovation ne fut pas la seule et nous verrons bientôt qu'on en introduisit en même temps une autre qui a troublé toute l'économie de la loi et en a faussé les résul-

tats, voyons en attendant les modifications apportées à l'échelle des primes.

2° *Modification des primes originaires.* — L'échelle de primes qu'avait établie la loi de 1881 se trouve complètement remaniée par celle de 1893.

La base des primes, leur taux, leur décroissance tout cela est profondément modifié ; des catégories plus précises que celles établies par la loi de 1881 sont créées :

D'abord 2 grandes classes : on se décide à distinguer les vapeurs, des navires à voiles, et on les traite de façons très différentes.

Vapeurs.

Prime 1 fr. 10 la 1re année de leur construction.

Décroissance 0,06 pour les navires en bois, annuellement.

Décroissance 0,04 pour les navires en fer ou en acier, annuellement.

Voiliers.

Prime 1 fr. 70 la 1re année de leur construction.

Décroissance 0,08 pour les navires en bois, annuellement.

Décroissance 0,06 pour les navires en fer ou en acier, annuellement (art. 6).

Toujours par 1000 milles parcourus et par tonneau de jauge, seulement la loi spécifie qu'il s'agit de jauge brute et non plus de jauge nette.

Pourquoi ce bouleversement ? Il a eu deux causes principales : Les inconvénients que présentait en pratique l'adoption de la jauge nette. La différence des résultats de la loi de 1881 pour les vapeurs d'un côté, pour les voiliers de l'autre.

Voici quels étaient les inconvénients de l'adoption de la jauge nette.

La jauge nette d'un navire c'est sa partie utilisable pour les passagers et marchandises ; la jauge brute au contraire représente sa capacité totale.

Or les frais de port, qui sont une si lourde charge pour la navigation, se paient d'après la jauge nette. Les armateurs ont donc intérêt à ce point de vue que la jauge nette de leurs navires soit aussi faible que possible, et les législations étrangères ont en conséquence toujours tendu à diminuer cette jauge nette.

Seuls les armateurs français n'avaient pas le même intérêt, ils désiraient bien payer des droits de ports faibles, mais au point de vue de la prime ils avaient intérêt à avoir une jauge nette élevée et comme le dernier était plus fort que le premier ils lui donnaient la préférence. Cet état de choses était déjà un inconvénient, inconvénient accru encore, lorsque le 21 juillet 1887 et le 7 mars 1889, deux décrets vinrent modifier celui du 24 mai 1873, qui réglait auparavant la jauge des navires.

Les nouveaux décrets tendant à diminuer la jauge nette diminuaient l'importance des primes. Les armateurs soutinrent que la prime devait être réglée sur la base du décret de 1873 existant au moment du vote de la loi de 1881 et ils obtinrent gain de cause devant le Conseil d'État.

Tout cela était une source de confusion, la commission de 1892 pensa agir sagement en faisant disparaître ce conflit d'intérêts.

Pour le faire, elle proposa de prendre pour base la jauge brute et de réduire le taux de la prime de telle sorte que les armateurs arrivent à toucher sensiblement la même chose.

Je ne reproduis pas ici les chiffres primitifs proposés de ce chef par la commission, ils se trouvaient plus réduits que ceux finalement adoptés parce qu'elle proposait aussi de reporter directement sur la construction une partie des primes à l'armement. Cette dernière combinaison ne fut pas admise, mais la base de la jauge brute au lieu de la jauge nette avec réduction proportionnelle des primes fut acceptée. Naturellement les calculs furent établis sur des moyennes, ils donnèrent comme résultats, pour les vapeurs, 1.0714.

Pour les voiliers la jauge nette différant beaucoup moins de la jauge brute, puisqu'il n'y a pas à déduire d'emplacement pour les machines et pour les soutes, la réduction se trouva être moindre, les mêmes calculs donnèrent pour eux 1.4423.

La commission pour éviter toutes ces décimales proposa en fin de compte d'arrondir ces chiffres, de donner 1.10 aux vapeurs 1.40 aux voiliers.

Lorsque ces chiffres vinrent en discussion à la Chambre ils amenèrent un amendement de M. de Mahy soutenu par MM. Sibille et Le Cour, prenant en main la cause des voiliers.

Leur argumentation porta sur 3 points principaux :

1° La loi de 1881 avait contribué au développement des vapeurs et avait laissé continuer le déclin des voiliers.

2° Le taux des primes doit être plus fort pour les voiliers que pour les vapeurs, parce qu'elles sont payées aux deux d'après les distances réelles de port à port. Or le vapeur peut suivre la ligne droite (arc de cercle en réalité) qui sépare les 2 points, le voilier utilisant les vents ne le peut pas, il est obligé de suivre une route beaucoup plus longue ; la prime lui sera payée cependant comme s'il avait suivi la même voie que le vapeur.

3° La différence des vitesses, et la considération précédente font qu'on estime qu'un vapeur fait 3 voyages tandis qu'un voilier n'en fait qu'un.

A ces considérations s'en ajoutaient d'autres de moindre importance : ainsi pourquoi puisqu'on arrondissait les chiffres, arrondir en dessus pour les vapeurs, en dessous pour les voiliers ?

Je laisse de côté les considérations d'ordre général relatives aux avantages de la navigation à voiles.

On voulait aussi favoriser les armements de grands voiliers comme en avaient les marines concurrentes et qui étaient inconnus dans la nôtre.

L'amendement concluait à l'adoption du chiffre initial de 1.70 qui a passé dans la loi avec les chiffres de décroissance que nous avons vus.

Telles sont les raisons qui ont fait que les primes de la loi de 1893 ne sont pas les mêmes que celles de la loi de 1881. On remarquera que pas plus ici que par le passé on n'a cherché à fournir aux armateurs l'excédent de prix de revient de leur navigation sur celui de celle de leurs concurrents étrangers, ce n'est pas une critique que je fais, au contraire (1).

3° *Allocation des 2/3 de la prime au cabotage international.* — La loi de 1881 avait laissé le cabotage international continuer à déchoir sans lui prêter le moindre appui, l'article 6 de la loi nouvelle § 5 répare ainsi cette erreur voulue :

« Les navires faisant la navigation au cabotage international ne reçoivent que les deux tiers de la prime. Les navires faisant cette navigation et francisés avant le

(1) Voir ci-dessus : Théorie de la « prime encouragement », et de la « prime appoint ».

1er janvier 1893 sont assimilés pour cette prime aux navires de construction française. »

J'ai dit en parlant de la loi de 1881 pourquoi on avait à cette époque tenu cette navigation en dehors de la loi.

Au point de vue économique ce fut un tort car on laissait péricliter une branche d'armement dont nous avons déjà apprécié l'utilité et qui au point de vue des services qu'elle rend à l'État offre des avantages spéciaux.

Outre que ses équipages et navires demeurent beaucoup plus à portée de la métropole, sa flotte primée est plus nombreuse que celle du long cours et coûte comme primes beaucoup moins au Trésor, ainsi si l'on se réfère aux relevés de douanes on voit qu'il y a eu en 1896 :

119 vapeurs au long cours de 332.216 tonneaux bruts touchant : 6.278.120 francs de primes et 214 vapeurs au cabotage international de 440.239 tonneaux bruts ne touchant que 1.419.824 francs de primes.

La différence de taux des primes ne suffit pas pour expliquer l'écart qu'il y a entre les primes perçues par une navigation et celles perçues par l'autre, car les taux ne diffèrent que de 1/3 au plus et avec un tonnage supérieur le cabotage international touche à peine le 1/5 de ce que reçoit le long cours.

Cela tient à la différence des deux navigations. Le long cours traverse les océans pour réunir deux ports, pendant ce temps le cabotage international en visite plusieurs et les journées passées dans chaque escale ne faisant franchir aucun mille sont autant de perdu pour la prime.

L'État a donc bien fait de chercher à relever une navigation qui avec des sacrifices réduits tient sous sa main tout un personnel d'officiers, de matelots, de mécaniciens et de chauffeurs. Quant au matériel bateaux, bien que l'on

se soit plu à dire à une certaine époque que les caboteurs ne pouvaient faire de voyages au long cours il n'y a qu'à voir la liste des affrétés par le gouvernement lors de l'expédition de Madagascar pour se rendre compte des ressources qu'il a trouvées dans la flotte de cabotage international.

Il est fâcheux qu'ici comme pour le long cours, la disposition restrictive que nous allons maintenant étudier n'ait pas permis à la loi d'avoir toute son efficacité.

4° *Suppression de toute prime pour les navires d'origine étrangère francisés postérieurement au* 1er *janvier* 1893. — Il s'agit ici de la mesure restrictive dont nous nous sommes déjà occupés et qui fut introduite dans la loi dans le but de forcer à l'avenir les armateurs à s'adresser aux chantiers français s'ils ne voulaient pas être totalement exclus du bénéfice de la prime à la navigation.

« Art. 6. — La prime aux navires construits à l'étranger est et demeure supprimée... »

Il est tenu compte il est vrai des situations acquises, car l'article ajoute un peu plus loin :

« Les navires francisés avant la promulgation de la loi du 29 janvier 1881, sont assimilés, pour la prime, aux navires de construction française.

« Les navires francisés après la promulgation de la loi du 29 janvier 1881 et avant le 1er janvier 1893, ne recevront que la moitié de la prime. »

Malgré ces exceptions nécessaires, l'exclusion prononcée par le paragraphe 1 de l'article 6 a complètement annihilé l'action bienfaisante que l'on était en droit d'attendre de la loi de 1893 sur la navigation à vapeur.

J'ai dit qu'on avait troublé par cette clause toute l'économie de la loi et de fait il semble bien qu'il en est ainsi :

La loi de 1893 pouvait à bon droit être considérée comme une loi de 1881 perfectionnée, elle distingue des navigations qu'il ne faut pas confondre, ce qu'avait négligé celle-ci ; elle fait disparaître (art. 5) une cause d'inefficacité qui avait frappé sa devancière d'impuissance quelques années après sa promulgation.

Enfin la tendance générale de la loi de 1893 est d'être plus favorable encore que la loi de 1881 à la marine marchande. La plupart des primes (construction et navigation) sont augmentées, leur perception est assurée aux armements pour dix années entières, leur bénéfice est étendu à une navigation que la loi de 1881 laissait sans appui.

Dans ces conditions puisque la loi de 1881 avait donné à la marine (construction et navigation) une impulsion énergique il était bien permis d'espérer que celle de 1893 ferait plus encore, c'est l'inverse qui est arrivé.

C'est parce que à côté de toutes les innovations de la loi favorables à la navigation, on en introduisait une très rigoureuse, la condition, *sine qua non*, de s'adresser à l'avenir aux chantiers français, si l'on voulait en bénéficier.

Les chiffres nous montreront tout à l'heure les conséquences fatales de cette exigence pour les navires à vapeur ; pour ceux à voiles l'effet a été moins funeste, faut-il l'attribuer à ce que la loi nouvelle leur donne des primes plus fortes ?

Il y a certainement là un facteur primordial mais il ne suffit pas pour expliquer la différence des résultats, car les vapeurs aussi ont intérêt à toucher la prime.

C'est qu'ici intervient un second facteur, la longueur des délais de construction en France ; longueur qui est de beaucoup plus préjudiciable aux armements à vapeur qu'à ceux à voiles.

Les besoins auxquels répondent ces deux navigations ›nt absolument différents. Le voilier est spécialement ropre au transport des marchandises pauvres et lourdes ui peuvent attendre, nitrates, guanos... etc... pour lesuelles il faut surtout le bon marché du transport. Dans ertains cas même la longueur du voyage servira le conignataire de ces marchandises, car elle lui permettra d'en 'ouver le placement avant leur arrivée à destination.

Tout autres sont les besoins auxquels répondent les apeurs. Avec eux ce que l'on cherche surtout à réaliser e sont les transports rapides et réguliers. Cette régulaité est capitale pour les services organisés, avec elle ،eule sont possibles des combinaisons d'affaires auxquel-.es il faut tout à fait renoncer si l'on ne peut pas l'obtenir (1).

Pour les passagers, c'est cette régularité seule, qui leur permet d'organiser leurs voyages sans trop de mécomptes. C'est parce que, sauf les aléas inévitables de la mer, on l'a à peu près obtenue, qu'un voyageur qui veut partir aujourd'hui du fond de l'Allemagne sait, en s'adressant aux agences de voyages qui ont la spécialité de centraliser

(1) Colbert, qui s'entendait en affaires, attachait une importance énorme à la régularité en matière de transports. Averti que les bâtiments de la ligne qu'il avait établie s'étaient fait attendre au Havre il écrivait (14 novembre 1669) : « Vous savez que les Flamands sont grossiers et difficiles à revenir d'une opinion qu'ils ont une fois prise : nous n'en viendrons jamais à leur persuader de se fier à nous par ce défaut de ponctualité. » Le retard se prolongeant il écrivait le 20 : « Je crains fort que ce retard ne nous fasse perdre le commerce des villes conquises. »

Joubleau dit que si l'on se réfère aux 2 collections (collection Colbert et Seignelay et collection verte) on y voit à chaque page combien l'exactitude était l'objet des préoccupations constantes de Colbert.

(*Études sur Colbert*, t. 1, p. 408.)

ces renseignements, qu'il trouvera des navires en partance pour les points qu'il veut visiter dans tels ou tels ports, que son retour est assuré par telle ou telle autre voie.

C'est cette régularité seule, qui permet pour les marchandises des combinaisons de transbordements par lesquelles on parvient à établir un trafic suivi entre des points qui ne sont point reliés par des lignes de navires directs. Que l'on supprime la régularité et tout ce mouvement d'hommes et de choses disparaîtra du même coup. On ne se mettra point en route, on n'expédiera rien, si l'on est exposé à des séjours indéterminés dans des ports où l'on ne voudrait que passer, si les marchandises sont menacées de frais de stationnement qui en absorbent la valeur.

Or cette régularité, ces correspondances de services on ne peut les établir avec une approximation suffisante qu'avec des vapeurs. Quand une ligne régulière est établie, si un des vapeurs qui la dessert disparaît, il faut le remplacer immédiatement, il faut que l'interruption de service ne se produise pas, ou soit insignifiante. Si l'armateur est obligé d'attendre de longs mois pour remplacer son navire perdu, de deux choses l'une, ou un concurrent prendra sa place, ou le mouvement d'affaires qui avait été créé suivra une autre voie s'il ne disparaît pas.

En pareille occurrence l'armateur renoncera plutôt à la prime qui ne suffit pas pour le faire vivre, et pour parer au plus pressé il achètera un navire à l'étranger s'il n'en trouve point en France qui lui convienne.

Ces considérations expliquent plus encore que la différence de prime, pourquoi les armateurs de voiliers mieux que ceux de vapeurs ont pu se soumettre à l'obligation de faire construire en France.

Cela est tellement vrai que lorsqu'au conseil supérieur le la marine marchande il fut proposé par les constructeurs d'augmenter les primes à la navigation à vapeur dans des proportions équivalentes à celles des voiliers, les armateurs répondirent que cela n'améliorerait pas leur situation parce que le marché français ne leur fournissait pas assez vite les navires aux moments où ils en avaient un besoin urgent (1).

Lorsque nous nous sommes occupés de la théorie des primes nous avons vu comment la clause restrictive de l'article 6 arrivait par incidence à dépouiller les armateurs d'une partie de la prime à la navigation pour en faire bénéficier les chantiers; ce que nous venons de voir montre les autres entraves que cette clause crée aux armements.

Avec elle un armateur même résigné à faire d'avance l'abandon à nos constructeurs d'une partie de ses primes futures se trouve quelquefois arrêté quand même dans ses projets, car on ne peut pas en France lui livrer le navire

(1) C'est ce que dès 1880 le regretté M. Cyprien Fabre, président de la Chambre de commerce de Marseille expliquait dans son rapport au Conseil supérieur du commerce :

« Les armateurs n'achètent pas que des navires neufs, ils ne se bornent pas à faire construire, ils ont souvent besoin d'un navire immédiatement prêt, d'une portée convenable à leur emploi, d'un prix proportionnel à leurs ressources. Ce navire ils ne peuvent généralement le rencontrer que sur le marché anglais ; ils trouvent plus facilement parmi les 6.400 bâtiments à vapeur anglais que parmi les 1066 bâtiments français, le navire qui leur convient par son âge, par sa portée et par son prix.

Pour que l'armateur réussisse, il faut qu'il puisse se procurer aux meilleures conditions possibles, partout où il se trouvera, l'instrument nécessaire à son travail. C'est quand cet armateur réussira, quand il améliorera sa flotte de début, qu'il la remplacera par des navires plus perfectionnés, qu'il s'adressera aux constructeurs français. ».

qu'il veut acheter au moment où il pourrait l'utiliser. En pareil cas, si la navigation qu'il veut entreprendre n'est pas assez rémunératrice pour lui permettre de se passer complètement des primes, il renonce à armer.

C'est ce qui s'est passé sous le régime de la loi de 1893.

Avoir son navire au moment voulu, est en matière d'armements une nécessité si impérieuse qu'en étudiant les résultats des dispositions existantes nous allons voir que beaucoup d'armateurs ont été obligés, pour leurs nouveaux achats, de renoncer entièrement aux primes. Les accroissements de tonnage que nous allons constater seront produits surtout par des acquisitions de vapeurs faites à l'étranger.

Résultats de la loi du 30 janvier 1893 pour les armements.

A la suite de la loi de 1893 les francisations de vapeurs tombèrent :

de 8.500 tonneaux en 1893 à 4.000 tonneaux en 1894 pour les navires de construction française et de 15.400 tonneaux en 1893 à 13.200 tonneaux en 1894 pour les navires de construction étrangère.

Nous sommes loin du mouvement ascensionnel qui se produisit à la suite de la loi de 1881 par lequel on vit les francisations qui avaient été :

de 9.200 tonneaux pour les navires de construction française en 1881 et de 29.700 tonnes pour ceux de construction étrangère

devenir subitement :

de 43.600 tonneaux pour les navires de construction française et de 73.800 tonneaux pour les navires de construction étrangère en 1882.

Ces chiffres suffiraient au besoin pour montrer la diffé-

rence des impressions produites dans le monde des armateurs par chacune de ces lois. Si l'on se réfère d'autre part aux discussions qui ont suivi la loi de 1893, aux efforts faits pour obtenir sa modification, ces efforts se concentrant du côté des armateurs sur le rétablissement de la demi-prime pour les navires d'origine étrangère il est permis de penser que c'est la clause restrictive de l'article 6 § 1 qui a empêché la loi de 1893 de produire tout son effet.

Ce n'est pas à dire que ces résultats aient été nuls ; ici comme pour la loi de 1881 il nous faut distinguer les diverses branches de la navigation, examiner à part les vapeurs et les voiliers, les longs-courriers et les caboteurs internationaux.

Nous trouverons l'action des primes gênée, étranglée par la fâcheuse disposition de l'article 6 mais nous pourrons constater cette action quand même et ce nous sera un exemple en même temps que de l'efficacité que l'on peut attendre des primes, de l'extrême délicatesse de ce procédé, dont il faut bien prendre garde quand on l'emploie de ne pas entraver l'effet pour quelque mesure malencontreuse.

VAPEURS

Francisations de vapeurs de 1893 à 1896 (1).

	CONSTRUCTION FRANÇAISE		CONSTRUCTION ÉTRANGÈRE	
Années	Vapeurs	Tonnage net	Vapeurs	Tonnage net
1893	36	8.500	25	14.500
1894	34	4.000	40	13.200
1895	32	6.000	49	21.600
1896	58	6.559	41	22.790

Bien que tous les navires d'origine étrangère francisés

(1) Extrait des relevés de douane.

après 1893 soient totalement exclus de la prime, on voit néanmoins combien même après cette date le tonnage des navires acquis au dehors l'emporte chaque année sur celui de ceux commandés aux chantiers français.

Ce tableau à lui seul serait une preuve évidente que si les primes sont pour les armateurs un stimulant efficace, elles ne suffisent cependant pas pour alimenter leurs entreprises puisque pour faire face aux exigences de leur trafic, ils y renoncent dans beaucoup de cas. Malheureusement la renonciation est plus radicale encore de la part de quelques-uns qui, privés de cet encouragement, attendent des jours meilleurs pour créer des lignes nouvelles.

Il n'est fait ci-dessus aucune distinction entre les divers armements il nous faut donc nous référer à d'autres chiffres pour voir les effets de la loi sur le long cours (vapeurs) d'une part et sur le cabotage international (vapeurs) de l'autre.

Long cours (*vapeurs*). —Sauf en ce qui concerne la durée des primes, la loi de 1893 fait aux vapeurs longs-courriers une situation inférieure à celle que leur avait créée la loi de 1881, il n'y a qu'à comparer les deux régimes pour s'en rendre compte, il n'y a donc pas à s'étonner outre mesure si nous trouvons un fléchissement de cette branche comme effet de la nouvelle loi.

Nous avons laissé la navigation qui nous occupe aux chiffres de : 189 vapeurs, jaugeant 308.851 tonneaux nets en 1890, en 1896 nous ne trouvons plus que :

174 vapeurs jaugeant 263.015 tonneaux nets, c'est un déclin, il faut examiner sur quels navires il porte.

Les vapeurs au long cours peuvent être, quant à la prime, divisés en trois catégories.

Les navires de construction française (prime entière).

Les navires de construction étrangère francisés avant le 1er janvier 1893, et qui touchent des primes différentes suivant qu'ils ont été francisés avant ou après la promulgation de la loi du 29 janvier 1881.

Enfin les navires de construction étrangère francisés après le 1er janvier 1893 et qui se trouvent *ipso facto* exclus du bénéfice de la prime.

Eh bien, continuant à puiser des chiffres dans les relevés de douane, examinons la situation comparative des vapeurs des deux premières catégories :

Vapeurs au long cours de construction française

1893	75 vap.	210.280 ton. brut	3.100.783 fr.	(primes payées)
1894	65 »	185.494 »	3.886.550 »	»
1895	86 »	259 571 »	4.559.229 »	»
1896	77 »	225.356 »	5.354.866 »	»
1897	— »	— »	5.718.567 »	»

Vapeurs au long cours de construction étrangère (1)

1893	54 vap.	133.719 ton. brut	1.002.978 fr.	(primes payées)
1894	55 »	128.931 »	1.315.024 »	»
1895	59 (1)	141.101 »	1.236.132 »	»
1896	42 »	106.860 »	923.254 »	»
1897	— »	— »	859.234 »	»

(1) On peut trouver curieux de voir à un moment postérieur à 1893, un accroissement de navires primés de construction étrangère, puisque tout navire francisé postérieurement à la promulgation de la loi ne touche aucune prime. Il ne faut pas oublier que les divisions en longs-courriers, caboteurs de concurrence, caboteurs français sont établies d'après le genre de navigation à laquelle se livre ordinairement un navire, mais rien ne l'empêche de passer d'une catégorie dans une autre. Il arrive même souvent que dans un même voyage un navire est considéré quant à la prime, comme caboteur pour les escales qu'il fait dans les limites du cabotage, comme long-courrier au delà. Les augmentations de navires

Ces chiffres sont très intéressants ils montrent que le léger accroissement des vapeurs de construction française n'a pas suffi à combler le vide créé parmi les navires de construction étrangère. En considérant en effet l'ensemble des vapeurs de long cours primés nous trouvons en 1896 par rapport à 1893 une diminution de 10 vapeurs et de 11.783 tonneaux.

Nous savons déjà d'autre part, par l'examen que nous avons fait des tonnages nets de la flotte de long cours entière (comprenant même les vapeurs non primés) en 1890 et 1896, que cette branche a décliné dans son ensemble. Ceci constaté, et causé, je l'ai montré, par la clause restrictive de l'article 6, le tableau précédent met en relief un des inconvénients, qui n'est pas le moindre, de cette funeste disposition, je veux parler du surcroît de charge qu'elle occasionne à l'État.

En effet les navires d'origine étrangère, avec lesquels, sous le régime de la loi de 1881, on avait pu, grâce à la demi-prime, créer des lignes nouvelles de long cours sont actuellement d'un remplacement difficile s'ils se perdent. Les navires étrangers, que l'on met à leur place, sont privés de toute prime, les navires français neufs, sont chers, d'occasions difficiles à trouver. Il s'en suit que disparus on ne les remplace que partiellement. La différence des prix de construction est telle qu'ayant 3 millions à employer en achats on n'aura que 2 navires si on les achète

primés d'origine étrangère, que l'on remarque pour certaines années postérieures à 1893, proviennent donc de ces changements d'affectation. Un navire construit en Angleterre, francisé en 1890 pour faire du cabotage français ne figure ni en 1893, ni en 1894, parmi les navires primés tant qu'il se livre à cette navigation, et il vient augmenter leur nombre en 1895 s'il est armé cette année-là au long cours ou au cabotage international.

en France, quand on en aurait 3 à l'étranger. Si l'on ne veut pas abandonner la ligne créée on cherche à faire le service avec 2 navires, là où il en faudrait 3 pour l'assurer, d'où rétraction du trafic et surmenage inévitable des équipages et du matériel. Le tonnage total en même temps ne suit pas la progression qu'il devrait ; par contre le nombre de milles parcourus par chaque navire étant forcé, le taux étant la prime entière au lieu de la prime réduite, on arrive à ce résultat peu satisfaisant, de voir augmenter les sommes payées par le Trésor, tandis que le nombre de navires et leur tonnage diminuent (1). Ce mode de procéder ne serait soutenable que s'il était nécessaire à l'existence des chantiers, nous avons vu, qu'il leur nuisait au lieu de leur être utile.

Cette erreur économique aboutit donc bien en définitive à augmenter les dépenses de l'État, tandis que le matériel et le personnel pour le développement desquels il se les impose, diminue corrélativement.

Toutes ces considérations montrent qu'il n'y a pas trop lieu de s'applaudir de l'action exercée par la loi de 1893 sur la marine à vapeur au long cours.

Cabotage international (*vapeurs*). — La loi de 1893 s'est occupée de cette navigation tandis que sa devancière l'avait complètement abandonnée, aussi trouvons-nous une amélioration sensible pour cette branche sous l'influence du nouveau régime. Ici, comme dans les autres cas, la suppression de la demi-prime aux navires d'origine étrangère a exercé son action déprimante ; néanmoins, comme la si-

(1) Primes payées aux vapeurs longs-courriers.

	Nombre de vapeurs	Tonnage	Primes
1893	129	343.999 ton.	4.103.761 francs
1896	119	332.216 ton.	6.278.120 »

tuation faite à ces armateurs était meilleure qu'avant, cela n'a pas empêché un mouvement en avant appréciable. Le cabotage international à vapeur qui était représenté :

En 1890, par 243 navires, jaugeant 153.317 tonneaux nets, l'est,

En 1896, par 248 navires, jaugeant 186.881 tonneaux nets.

L'augmentation ne s'est pas faite rien qu'avec des navires primés. Si nous empruntons aux relevés de douanes les chiffres des navires primés de cette catégorie et de ce qu'ils ont touché, nous trouvons :

Cabotage international.			Vapeurs (1).
1893	211	422.666 tonneaux	1.094.360 fr. de primes.
1894	216	407.465 »	1.357.612 »
1895	212	444.961 »	1.351.273 »
1896	214	440.239 »	1.419.824 »
1897	»	» »	1.335.229 »

Ce tableau, rapproché des chiffres précédents, montre que l'augmentation de la flotte de cabotage international s'est faite par des acquisitions de navires à l'étranger, en même temps qu'on en a fait construire en France.

Voiliers.

Il ne nous reste plus à examiner que l'influence de la loi de 1893 sur la navigation à voiles. La situation nouvelle faite aux voiliers par cette loi a été de beaucoup plus

(1) Pour le cabotage international les relevés de douane ne distinguent pas ceux d'origine française de ceux d'origine étrangère francisés avant 1893, quant aux primes allouées, les uns et les autres en touchent également les 2/3.

favorable que celle qui résultait de la loi de 1881. L'amélioration porte sur 3 points.

1° Augmentation des primes portées de 1 fr. 50 à 1 fr. 70;

2° Adoption du tonnage brut au lieu de tonnage net comme base;

3° Extension de la prime au cabotage international.

Il est vrai qu'ici aussi existe la défense de s'adresser aux chantiers étrangers si l'on ne veut pas être déchu du bénéfice de la loi, mais nous savons pourquoi cette restriction n'est pas pour les voiliers une entrave aussi radicale que pour les vapeurs.

Aussi la loi dotée de toutes ces améliorations a-t-elle pleinement atteint le but que s'était proposé le législateur.

Voici la marche des francisations à la suite de la loi.

Francisations de voiliers.

	Construction française.				Construction étrangère.			
1893	865	voiliers	13.000	T.	35	voiliers	< 10.000	T. nets
1894	850	»	14.200	»	55	»	13.800	»
1895	825	»	17.000	»	50	»	< 10.000	»
1896	946	»	32.559	»	45	»	6.165	»

Ce tableau fait ressortir une progression dont il importe de caractériser la nature, car il comprend tous les voiliers, aussi bien ceux qui ne sont pas primés que les autres. Or si l'on prend dans les relevés de douane les chiffres des voiliers de long cours et de cabotage international en 1890 et 1896, par exemple, on trouve un déclin qui pourrait faire croire que l'accroissement de francisations que nous venons de constater est dû au développement des navigations réservées (cabotage français, pêche...) et non à celui des navigations primées.

En effet nous trouvons (primés et non primés) :

Années	Cabotage international				Long cours		
1890	270	voiliers	31.093	Ton. nets	392	voiliers	163.901
1896	192	»	20 288	»	266	»	142.588

Mais heureusement que d'autres tableaux des mêmes relevés de douane nous indiquent d'une façon précise les mouvements des navigations primées :

Voiliers au long cours de construction française.

1893	155	navires	65.984	tonneaux	506.179 fr.	de primes
1894	149	—	67.137	—	813.975	—
1895	147	—	71.584	—	963.379	—
1896	129	—	78.455	—	1.431.819	—
1897	—	—	—	—	2.864.559	—

On voit par ce tableau la diminution constante du nombre des voiliers de cette catégorie, en même temps que l'augmentation également constante de leurs tonnages et des primes qu'ils ont touchées.

Ces deux mouvements inverses sont un indice de l'élévation du tonnage moyen des navires et l'accroissement des primes en particulier indique de plus longues traversées. Or ce sont là deux résultats visés par le législateur de 1893 qui s'était proposé de favoriser l'armement des grands voiliers inconnus dans notre marine, et leur expédition dans le Pacifique et les mers du Sud où notre pavillon devenait trop rare. Au dire de quelques-uns, ce progrès si réel qu'il soit n'est pas encore suffisant, car nous sommes, en ce qui concerne ces grands voiliers en fer et en acier, toujours très distancés par l'Angleterre et par l'Allemagne. Voici d'après le Lloyd le tonnage des navires de ce genre à la fin de 1898.

Angleterre.	1.914.150	tonnes
Allemagne	366.431	»
France	127.922	»

Ces navigations lointaines souhaitées par le législateur de 1893 ont été aussi faites par des voiliers de construction étrangère, les primes touchées par ceux de ces navires francisés avant 1893 le montrent, car elles ne diminuent pas aussi vite que ces voiliers eux-mêmes, au contraire, ce qui indique que ces voiliers naviguent davantage.

Voiliers au long cours de construction étrangère (1).

1893	56	navires	45.968	ton. bruts	349.927	fr. de primes
1894	60	»	51.549	»	417.484	»
1895	49	»	45.061	»	439.989	»
1896	45	»	43.065	»	421.543	»
1897	»	»	»	»	404.163	»

Enfin si nous examinons l'influence exercée par les primes sur le cabotage international à voiles, ici encore nous trouvons un accroissement sensible à la fois du tonnage global et du tonnage moyen par navire :

Cabotage international. Voiliers (2).

1893	80	voiliers	35.267	ton. bruts	17.581	fr. de primes
1894	132	»	59.517	»	33.294	»
1895	127	»	54.576	»	30.890	»
1896	76	»	44.729	»	23.428	»
1897	»	»	»	»	57.274	»

L'action favorable de la loi de 1893 sur la navigation à voiles montre bien que le législateur peut, avec les primes,

(1) Francisés avant 1893.
(2) De construction française, ou francisés avant 1893.

exercer une action certaine sur l'industrie ; à ce titre l'exemple est précieux à enregistrer, mais je suis de ceux qui pensent que la loi a commis une erreur en agissant plus énergiquement pour le développement de la navigation à voiles que pour celui de la navigation à vapeur. Le matériel « voiliers », est en effet complètement inutile pour l'État en cas de guerre.

Je pourrais résumer maintenant les principales observations faites au cours de cette étude sur les lois du 29 janvier 1881 et du 30 janvier 1893 et montrer par la reproduction de quelques chiffres caractéristiques, que quoi qu'on en ait dit, ces lois sont une preuve incontestable de l'action que l'État peut exercer sur l'industrie par les primes. Mais je préfère renvoyer ceux que les arguments fournis n'auraient pas convaincus, aux diagrammes insérés par l'administration des douanes dans le résumé analytique qui précède ses tableaux (Vol. de la navigation).

Ces diagrammes établissent sans raisonnements et par de simples courbes mathémathiques les rapports existants année par année de 1867 à 1897 entre les francisations de navires construits en France et de ceux importés du dehors.

L'inspection de 3 ou 4 de ces diagrammes vaut à elle seule une longue étude, on y voit d'une façon qui saute aux yeux l'action exercée par les primes sur la marime marchande. Présenter ces tableaux est, à mon avis, la meilleure manière de clore la bouche à ceux qui prétendent que les primes ne peuvent rien.

Le diagramme qui indique les tonnages des vapeurs francisés depuis 1867 est surtout remarquable, les courbes sont tracées sur le même tableau en trait noir pour la

construction française, en pointillé pour l'autre, les abscisses correspondent aux années et les ordonnées aux tonnages.

Dans le long laps de temps considéré les deux courbes passent par leur maximum dans la période 1881-1883. A cette époque, il y a une ascension subite et extrême de la courbe pointillée (construction étrangère) et elle entraîne dans son élan sa voisine (construction française) qui tout en s'élevant moins qu'elle dépasse néanmoins de beaucoup à ce moment-là les hauteurs qu'elle avait atteintes auparavant et celles auxquelles elle est arrivée depuis. Preuve manifeste que, comme nous l'avons dit, la construction française se développe en raison directe du progrès général de la marine marchande, obtenu, même avec la francisation de navires étrangers, et non pas en raison inverse de ces francisations de navires acquis au dehors.

Le nouveau projet de loi sur la marine marchande.

Au moment où je termine cette étude sur la loi de 1893, on dépose sur le bureau de la Chambre un projet pour la remplacer.

Il est un peu prématuré peut-être, d'apprécier une loi qui n'est qu'à l'état de projet ; il y a souvent loin de la coupe aux lèvres, et d'un projet à une loi.

Souvent au cours d'une discussion parlementaire, l'adoption d'un amendement, le rejet d'une seule disposition suffit pour changer complètement toute l'économie d'un régime.

Ce genre de bouleversement est surtout à craindre quand il s'agit de lois économiques ; on l'a bien vu en 1893. Le Parlement, ému par des discours éloquents et habiles,

modifia le projet qui lui était soumis ; à l'inverse de ce que lui proposait sa commission il donna les primes les plus fortes à la marine à voiles et les plus faibles à la marine à vapeur. C'était faire un contre-sens à la fois politique et économique.

Le Parlement d'aujourd'hui ne commettra-t-il pas d'erreur équivalente, avant de transformer en loi le projet que l'on veut soumettre à ses votes ?

Quoi qu'il en soit, le projet tel qu'il est, ajoute sur plusieurs points au régime établi par la loi de 1893 (1).

Je dis ajoute, car, par l'article 8 du projet, les navires qui trouveront avantage à demeurer régis par la loi de 1893, pourront opter pour son régime jusqu'aux échéances fixées par cette loi.

L'insertion de cet article était juridiquement nécessaire ; une loi de primes est une sorte de contrat entre l'État et les industriels, le législateur ne peut pas, par une loi ultérieure, revenir sur les promesses qu'il a faites ; il ne peut modifier ses engagements qu'avec l'acceptation de ceux qui ont compté sur ce qu'il avait dit.

Le but du nouveau projet est d'améliorer la situation actuelle des armements. Ne seront régis par les dispositions nouvelles que les navires qui les croiront plus avantageuses pour eux que celles de la loi de 1893, mais l'option une fois faite sera définitive (art. 10).

Les dispositions nouvelles sont plus compliquées que celles existantes.

S'il ne s'était agi que de développer les armements maritimes seuls, on y fût arrivé plus simplement, plus vite et

(1) Le projet ne remplace que les articles 5 et 6 de la loi du 30 janvier 1893 et proroge toutes ses autres dispositions pour 20 ans à partir de la promulgation de la loi nouvelle (art. 7).

à moins de frais pour le Trésor, en rétablissant la demi-prime pour les navires d'origine étrangère. L'efficacité de cette demi-prime eût été certaine. Sur ce point le développement immédiat de la navigation à vapeur au long cours après la loi de 1881 est une expérience concluante.

Le Trésor de son côté eût trouvé son compte à ce rétablissement, car à services égaux le navire d'origine étrangère lui coûte la moitié moins que l'autre.

Avec la demi-prime, l'État peut avoir, en faisant les mêmes sacrifices pécuniaires, une flotte d'importance double à sa disposition.

Avec elle, l'armateur peut, sans être privé de tout appui, acheter où il le trouve le navire qu'il lui faut : célérité et économie, deux choses capitales en matière d'entreprises maritimes.

Aussi les armateurs étaient-ils unanimes à demander le rétablissement de la demi-prime ; leurs réclamations sur ce point ont dû céder devant la nécessité de développer les constructions navales en France.

C'est pour pouvoir faire face à cette nécessité, que se trouvent introduites dans le projet nouveau diverses innovations, entre autres le système des compensations d'armement.

Les compensations d'armement ne sont pas une invention nouvelle. Elles existent sous le nom de « contribution à l'armement » dans la loi autrichienne du 27 décembre 1893.

Elles ne sont sous un nouveau vocable que la prime rognée et réduite de M. Lecesne (commission parlementaire de 1877).

Leurs bases sont d'une part le tonneau brut, de l'autre le jour d'armement administratif, au lieu de la distance parcourue.

Il ne semble pas que la reprise du jour d'armement comme base soit un rétablissement bien heureux. Le règlement d'administration publique qui doit accompagner la loi, devra bien préciser les conditions d'armement auxquelles les navires devront répondre pour avoir droit à la compensation, sans cela il pourra se produire des armements inutiles.

A ce point de vue, la prime au mille parcouru expose beaucoup moins à des abus, et si, par impossible, il s'en commet, cela forme au moins des marins, puisqu'on ne l'acquiert qu'en naviguant.

La compensation d'armement est promise « à tout navire de mer, en fer ou en acier, armé sous pavillon français, pour le long cours ou le cabotage international, jaugeant plus de 100 tonneaux bruts et âgé de moins de 20 ans » (art. 1er).

Quelques exceptions sont faites par l'article 5, elles portent sur les navigations réservées, et sur les navires d'origine étrangère francisés postérieurement au 1er janvier 1899, à un âge supérieur à 10 ans.

Les autres navires d'origine étrangère pourvu qu'ils aient moins de 20 ans, plus de 100 tonneaux de jauge brute et qu'ils soient en fer ou en acier bénéficieront donc de la compensation d'armement, mais c'est le seul avantage auquel ils pourront prétendre car ils sont complètement exclus de toute prime à la navigation (art. 2).

Il faudrait se garder de voir dans la compensation d'armement un équivalent de la demi-prime car elle lui est de beaucoup inférieure.

Si nous supposons un vapeur neuf de 1000 tonneaux, armé pendant 30 jours et naviguant pendant 20, à la vitesse de 250 milles par 24 heures ; avec les taux proposés. ce navire aurait droit :

Comme compensation d'armement à :

$$0{,}05 \times 1000 \times 30 = 1500 \text{ francs.}$$

Comme prime de navigation à :

$$\frac{1{,}70 \times 1000 \times 250 \times 20}{1000} = 8500 \text{ francs.}$$

Les 2 allocations ne se cumulent pas, la plus forte seule est payée (art. 3).

Il est évident que si le navire est de construction française il prendra la prime et laissera la compensation d'armement. Celle ci sera donc dans la plupart des cas le lot des navires d'origine étrangère, on voit par les chiffres ci-dessus que cela n'équivaut pour eux ni à une demi-prime ni même à 1/4 de prime.

La compensation d'armement ne diminue pas progressivement avec le temps, elle disparaît tout d'un coup pour un navire, lorsqu'il a accompli sa 20e année.

La compensation subit des réductions pour les navires au-dessus de 2000 tonneaux (v. art. 1), car les frais d'armement n'augmentent pas proportionnellement à l'accroissement des tonnages.

Les voiliers touchent une compensation d'armement égale au tiers de celle des vapeurs.

Le long cours et le cabotage international ont dans le nouveau projet la même compensation d'armement.

Quant aux primes proposées, elles diffèrent sur plusieurs points de celles qui existent.

Le taux de la prime est porté pour les vapeurs au chiffre fixé pour les voiliers par la loi de 1893 : 1 fr. 70 comme prime initiale. Seulement la décroissance est plus rapide, 0 fr. 04 par an pendant la 1re période quinquennale, 0 fr. 08 par an pendant la 2e et 0 fr. 16 par an pendant la 3e et dernière. Les bateaux âgés de plus de 15 ans ne touchent plus aucune prime de navigation.

Toutes ces mesures :

Décroissance plus rapide des primes ;

Refus des primes aux navires de 15 ans (au lieu de 28, loi de 1893) ;

Refus des compensations d'armement aux navires de plus de 20 ans et à ceux d'origine étrangère francisés après le 1er janvier 1899 à plus de 10 ans d'âge ;

Tout cela est pour inciter les armateurs à renouveler leur matériel.

En définitive l'idée directrice du nouveau projet est de n'encourager sérieusement que les navires sortant des chantiers français et de construction récente.

C'est dans le même ordre d'idées que les nouveaux encouragements ne sont promis qu'aux navires en fer et en acier, ceux en bois étant considérés comme démodés.

Il sort de tout cela que les résultats du nouveau régime, s'il est établi tel qu'on le propose, sont entre les mains des constructeurs français.

Si les chantiers français se développent assez pour produire à des prix abordables et surtout pour produire vite ; s'ils se mettent en état de livrer les navires au moment où les armateurs en ont besoin et non pas après, la loi nouvelle aura certainement une influence très heureuse sur le développement de la marine.

Mais il faut que les chantiers répondent aux sacrifices que l'on impose au Trésor et aux armateurs, pour les protéger. S'ils se montrent au-dessous de cette tâche ; si l'obligation de s'adresser à eux est toujours, comme temps et argent, aussi onéreuse pour les armements que par le passé ; la loi nouvelle favorisera par ci par là quelques entreprises, elle n'imprimera pas à la flotte commerciale prise dans son ensemble l'impulsion vigoureuse dont elle a besoin pour conquérir la place qui lui est due.

Innovations. — L'article 6 du projet contient une idée nouvelle inconnue dans les lois de primes précédentes. Il crée une sorte d'abonnement :

Art. 6. — « Les armateurs souscrivant l'engagement d'exploiter pendant 5 ans au moins, sur des parcours non desservis par des paquebots-poste subventionnés, une ligne régulière de navigation effectuant, chaque année, un parcours fixe minimum avec des navires d'un âge et d'un tonnage déterminés, pourront demander qu'en remplacement des primes à la navigation et des compensations d'armement établies par la présente loi, il leur sera allouée, pendant la période mentionnée dans leur engagement, une subvention annuelle fixe, correspondant à la moyenne des primes ou compensations auxquelles auraient eu droit les navires en service pour l'ensemble des parcours effectués. »

C'est là une combinaison heureuse en ce sens qu'elle tend à faciliter la création des services réguliers, or ce sont certainement ceux qu'il faut le plus encourager ; eux seuls créent des mouvements suivis d'affaires, seuls ils permettent les correspondances, combinaisons de voyages etc...

Supposez un instant des chemins de fer partant tantôt à une heure tantôt à une autre, rendant impossible la confection d'un horaire quelconque ; voyez à quel point un service aussi fantasque répondrait peu aux exigences actuelles des transports, et vous aurez une idée de la différence d'utilité, au point de vue des relations d'outre-mer, entre les navires réguliers et ceux qui ne le sont pas.

L'article 6 est donc bien inspiré en promettant des facilités spéciales aux armateurs qui créeront des services de ce genre.

Si cette disposition est mise en pratique, ce sera la réap-

parition après près d'un siècle d'oubli, des encouragements, *intuitu personæ*, qui caractérisaient la plupart des primes de Colbert, de la Régence, des dernières années de la Monarchie, et du Premier Empire.

Ce sera de nouveau l'État traitant avec des entrepreneurs désignés pour la création de services utiles à la prospérité générale.

Une innovation qui est peut-être moins heureuse est celle de l'article 7 qui fixe à 20 ans (au lieu de 10, loi de 1893) la durée des prescriptions nouvelles.

Cette prolongation de durée peut avoir deux inconvénients. D'abord un inconvénient budgétaire. Si le projet est voté tel quel, les Finances publiques se trouveront engagées pendant 35 ans pour les primes et pendant 40 ans pour les compensations d'armement. En effet primes et compensations sont promises aux navires pendant 15 ans et 20 ans « à partir de leur francisation ».

Un navire francisé en 1919 pourra compter encore sur 15 ans de primes ou 20 ans de compensations d'armement, cela engage tous les budgets jusqu'en 1940 ; c'est peut-être excessif, qui pourrait dire ce que sera la marine dans 40 ans d'ici ?

A cet inconvénient budgétaire s'en joint pour la marine marchande elle-même un autre qui n'est guère moindre.

Qui sait sous quelle forme définitive le projet actuel deviendra loi ?

Pour peu que le Parlement, impressionné plus, par un chauvinisme malentendu, que par les nécessités du commerce maritime ignorées de beaucoup de ses membres, tronque le projet actuel, supprime les compensations d'armement, pour une raison ou pour une autre ; pour peu que quelques discours habiles viennent comme en 1893

renverser l'ordre des choses et donner le pas à la marine à voile sur la marine à vapeur, nous serons pour 20 ans et plus rivés à un régime qui faussera l'orientation des armements.

On peut espérer obtenir le renouvellement d'une loi si elle est reconnue féconde en résultats, tandis que le législateur ne peut pas revenir sur les promesses qu'il a faites même s'il s'est trompé.

Qui sait quelles surprises nous réservent la discussion et le vote du projet de loi que nous venons d'examiner ? Il eût peut-être été prudent de ne pas s'engager sans nécessité pour d'aussi longues années. Il ne paraît pas bien urgent de promettre dès aujourd'hui des primes à des navires qui ne seront armés que dans 20 ans.

Cette prolongation de durée ne peut avoir d'action immédiate que sur les chantiers qui ont peut-être besoin, pour s'établir, d'avoir devant eux la perspective de 20 ans de primes.

Cela n'est possible qu'en donnant à la loi une durée de 20 ans, car les primes à la construction, à la différence de celles à la navigation, ne survivent pas à la loi.

PRIMES A LA SÉRICICULTURE ET A LA FILATURE DE LA SOIE

Origine, développement, importance de l'industrie de la soie (1).

Lorsqu'en l'an 2698 avant notre ère Siling-Chi, femme de l'Empereur de Chine Hoang-Ti, inventa l'art d'élever les vers à soie et d'utiliser leurs cocons, elle ne se doutait guère que 4590 ans plus tard le législateur d'un pays qui n'existait pas encore, aurait à s'ingénier pour trouver les mesures les plus favorables à toute une classe d'industries nées de sa découverte.

Je n'ai certes pas l'intention de faire ici l'historique détaillé d'une industrie dont il faut aller chercher l'origine dans un passé aussi reculé. Je veux seulement, dans quelques lignes rapides, indiquer par quelles grandes étapes, une idée, partie de si loin et dans le temps et dans l'espace, a passé avant d'arriver jusqu'à nous ; comment cette idée sortie du cerveau d'une femme s'est répandue dans le monde et la place qu'elle y occupe aujourd'hui.

La 1re époque ou époque chinoise se prolonge jusqu'au VIe siècle après J.-C. C'est la période pendant laquelle la production de la soie est rigoureusement cantonnée dans l'Extrême Orient, Chine, Corée, Japon. Elle avait passé en Corée 200 ans avant J.-C. avec des réfugiés chinois qui avaient fui de Chine à la chute de la dynastie des Thsin. C'est de Corée qu'elle se répandit au Japon au IIIe ou

(1) Voir E. O. Lami, *Dictionnaire de l'industrie et des arts industriels*, mot : Soie.

IVe siècle de notre ère suivant le « Nippon ki » (annales du Japon).

Le règne des « Han » qui fut l'époque la plus glorieuse de la Chine et celle de sa plus grande expansion commerciale, vit s'établir les premières relations entre les Chinois et le monde antique. C'est à ce moment-là, 1er siècle avant notre ère, que les Romains commencèrent à connaître les soieries, mais en ignorant toujours la manière de les produire. Les écrivains latins des premiers siècles de l'ère chrétienne donnent au sujet de la soie les renseignements les plus erronés, tantôt ils la font cueillir sur les arbres, tantôt ils la disent extraite de leur écorce. La mention d'une chenille fournissant la matière textile, n'apraît qu'au IVe siècle dans les écrits des Pères et des Docteurs de l'Église et dans Pausanias, mais il n'y a aucune notion exacte sur la manière dont la soie est tirée des cocons, sa fabrication est toujours inconnue, elle demeure hors de prix.

L'Édit de maximum de Dioclétien ou Édit de Stratonicée (301 après J.-C.) tarifie la livre de soie à 12000 deniers ; lorsqu'elle est teinte en pourpre fine, teinture réservée pour l'Empereur, elle vaut autant que l'or.

Cette cherté excessive n'est qu'incomplètement expliquée par la mauvaise qualité de la monnaie de l'époque, c'est le temps des pièces saucées (morceaux de plomb à l'effigie impériale trempés dans de l'argent d'abord puis même simplement peints), car même lorsque l'on met plus tard en circulation une monnaie meilleure, la hausse de la soie continue. Ces hauts prix trouvent plutôt leur cause dans la rareté d'une marchandise qu'un seul pays peut fournir et dont un luxe toujours plus exigeant accroît tous les jours la demande. Cependant près de deux siècles s'é-

coulent encore avant que l'industrie de la soie cesse d'être le monopole exclusif de la Chine et de ses voisins immédiats en Extrême-Orient.

Il faut, pour que les procédés chinois d'éducation du bombyx mori et du dévidage des cocons soient connus dans l'Asie occidentale, qu'au Ve siècle une princesse chinoise fiancée à un roi du Khotan emporte par fraude des œufs de vers à soie dans son pays adoptif et y crée la sériciculture. Puis au VIe siècle 2 moines persans à prix d'or pénètrent dans le Khotan et emportent la précieuse semence pour la remettre à Justinien.

2e *époque.* — *Epoque byzantine ou arabe* (du VIe au XIVe siècle). — Aussitôt que l'on eut à Constantinople le bombyx mori et que l'on sut en tirer la soie grège, cette industrie se répandit rapidement dans l'Asie occidentale.

Du Ve au IXe siècle la sériciculture s'étendit du Khotan à la mer Caspienne enrichissant le Marauvannahar et le Turkestan. Les géographes arabes Ibn Hauckal et Edrisi citent les provinces qui avoisinent la mer Caspienne comme un centre séricicole très important. L'industrie de la soie descendit ensuite vers le golfe Persique.

Quant à l'Europe, en dehors de Constantinople, c'est la Grèce qui est la première contrée à s'y adonner vers le Xe et le XIe siècle. On cite à cette époque les manufactures de Corinthe, Athènes, et surtout Thèbes. Mais ce ne sont là que des essais restreints. La sériciculture demeura renfermée en Asie jusqu'au moment où, par suite des divisions qui éclatèrent parmi les Arabes, des migrations musulmanes eurent lieu vers l'Afrique et de là en Espagne et en Sicile. C'est en effet grâce à l'expansion des Arabes dans les contrées méditerranéennes que la culture du mûrier se propagea et que l'industrie de la soie se répandit dans des villes

que l'on vit, pendant tout le temps des croisades, renommées par leurs soies.

Des contrées redevables aux Arabes de la sériciculture il faut cependant excepter la Calabre qui l'apprit probablement de la Grèce vers la fin du Xe siècle.

3e *époque. — Epoque italienne.* — Il y eut en réalité des mûriers et des marchés de cocons dans la Haute Italie à la fin du XIIIe siècle, mais c'est vraiment dans la 2e moitié du XIVe siècle qu'on rencontre la sériciculture un peu étendue en Italie, elle n'atteint un développement réel qu'au XVIe siècle.

4e *époque. — Période française.* — De même que l'on peut supposer que les mûriers furent introduits dans la Haute Italie par les Génois, à raison de leurs continuelles relations avec les Arabes d'Espagne, de même il est vraisemblable que les premiers mûriers entrèrent en France par la Provence à cause de ses relations avec l'Italie et l'Espagne.

Le tirage de la soie prit quelque importance dans le midi vers le XIVe siècle après l'exode des Lucquois, prolongé par les vicissitudes de la longue querelle des Guelfes et des Gibelins.

Dans la 2e moitié du XVe siècle on rencontre la culture du mûrier et l'éducation des vers à soie en Languedoc, en Dauphiné et dans la Touraine ; à la même époque le moulinage se développe à Avignon et à St-Chamond. — Au commencement du XVIIe siècle, grâce aux efforts d'Olivier de Serres et de Barthélemy Laffémas, vivement encouragés par Henri IV, la sériciculture se consolida en France. Alais, Ganges, le Vigan dans les Cévennes, Privas, le Vans et Joyeuse dans le Vivarais prennent alors de l'importance. Il ne faut pas oublier cependant que, même à cette époque,

Lyon employait principalement les grèges d'Italie et du Levant, Tours les grèges d'Espagne.

Voilà, dans ses grandes lignes, le chemin qu'a suivi le ver à soie pour arriver de Chine en France, voilà par quelle suite de transmissions successives son utilité, découverte il y a plus de 44 siècles, y est encore appréciée aujourd'hui.

A ces données générales je veux en joindre quelques-unes, encore aussi brèves que possible, pour montrer les tentatives faites par presque tous les pays pour acclimater cette industrie chez eux ; cette tendance quasi-universelle est en effet un argument sérieux pour justifier les mesures qui auront pour but de conserver à la France la place qu'elle y a prise.

La sériciculture paraît en Hongrie vers le XVIIe siècle mais elle n'a une période de prospérité réelle que dans ce siècle-ci, on arrive à récolter jusqu'à 800.000 kil. de cocons par an dans la 1re moitié du siècle ; il y a ensuite un déclin marqué, après 1845 les récoltes deviennent insignifiantes, mais on voit quelque temps après l'intervention énergique du gouvernement impérial austro-hongrois faire revivre la prospérité première.

En Allemagne, des tentatives furent faites sous Frédéric le Grand, on arriva à une production annuelle de 7.000 kil. mais l'entreprise cessa quand le monarque ne fut plus là pour la soutenir.

On voit des essais inutiles faits en Suisse au XVIe siècle et en Belgique et dans le Brabant au XVIIIe.

La Suède maintient dans l'île de Gothland depuis la fin du siècle dernier de petites éducations donnant une moyenne de 400 kil. de cocons.

En Angleterre, quelques tentatives infructueuses furent faites par Jacques Ier et Charles Ier.

Portugal. — Ici la sériciculture, malgré bien des vicissitudes, a fait ses preuves comme industrie. Elle fut introduite sans doute par les Maures. Il en est question à Coïmbre vers 1472, puis vers 1752 quand le marquis de Pombal mit une si grande énergie à la faire prospérer. Privilégiée de nouveau par la reine Marie Ire elle donna de beaux résultats à la fin du siècle dernier et au commencement de celui-ci, on obtint jusqu'à 36.000 kil. de soie grège. Suspendue pendant les guerres du 1er Empire la sériciculture est reprise ensuite et atteint son apogée de 1860 à 1870, époque où le Portugal est appelé à fournir des œufs de vers à soie sains pour remplacer les graines de France infectées par la pébrine ; puis la maladie envahit à son tour les vers à soie portugais.

En Amérique, c'est au Mexique d'abord que la sériciculture fit son apparition. La culture des mûriers y fut introduite par Fernand Cortez au XVIe siècle. On n'a pas cessé d'y faire de petites éducations près de Oajaca de Tetla et de Ixmiquilpan. En mars 1886, un décret du gouverneur de l'État de Puebla accorde des primes aux producteurs de soie.

Aux États-Unis, le premier essai est fait en Virginie au XVIIe siècle. Jacques Ier y envoya des graines de vers à soie. Au XVIIIe siècle on expédie de la Géorgie et de la Caroline en Angleterre quelques kilos de soie grège.

Un élan excessif a lieu vers 1825, tous les États s'en occupent, des sociétés nombreuses sont fondées, de grandes quantités de mûriers sont importées d'Europe. Des insuccès calmèrent cette ardeur, toutefois le mouvement ne s'est pas arrêté, on s'occupe de sériciculture dans l'Utah, la Californie, le Kansas et la Louisiane.

Dans l'Amérique du Sud de nombreuses tentatives ont

été faites depuis 50 ans, mais elles n'ont abouti que dans l'Uruguay et la République Argentine, cela tient à ce que de nombreux Italiens ont émigré dans ces contrées, et y ont apporté leur passion pour les vers à soie.

D'Australie on avait envoyé à l'exposition de 1878 des soies grèges, mais avec une population clairsemée et une large exploitation agricole lucrative il n'y a pas à attendre de ce côté un développement considérable.

On trouve quelques traces d'essais sericicoles faits aux îles Philippines et aux îles de la Sonde par les Espagnols et les Hollandais.

Le globe entier, on le voit, a été conquis par le ver à soie et le mûrier, mais les grands centres de production sont aujourd'hui sensiblement encore les mêmes qu'au siècle dernier.

Dans cette revue rapide que nous venons de faire, nous avons rencontré presque partout l'action gouvernementale intervenant, quelquefois même sous forme de primes, pour implanter l'industrie de la soie. Des tentatives faites en ce sens les unes ont réussi, d'autres ont échoué, il ne nous est pas possible d'étudier chacune d'elle d'assez près pour voir dans chaque cas les causes des échecs et celles des succès. Nous ne pouvons tirer de tout cela que des enseignements généraux, mais néanmoins très utiles.

Des tentatives qui ont réussi on peut conclure que l'intervention gouvernementale, lorsqu'elle s'exerce sainement et dans des milieux favorables, est susceptible de donner de bons résultats. Lorsque cette intervention sera donc réclamée non point pour introduire une industrie nouvelle mais pour en ramener une à sa prospérité première, après un déclin causé par des circonstances exceptionnelles, il y aura des chances sérieuses de succès. La prospérité passée



montre en effet la bonne adaptation du milieu à l'industrie visée, il n'y a donc plus qu'à chercher l'appropriation des moyens.

Enfin la multiplicité des tentatives, les fructueuses comme les vaines, montre l'intérêt attaché partout à la possession de cette industrie, intérêt justifié par les avantages qu'elle procure aux populations agricoles. Chacun peut s'y adonner dans la mesure de ses moyens, pour chaque ferme c'est en quelque sorte une recette supplémentaire. Les mûriers peuvent être plantés en bordure et ne diminuer que d'une manière insignifiante les terrains voués à d'autres cultures et l'élevage des vers ne réclame pas un matériel coûteux. Lors donc que ce genre d'exploitation est rémunérateur, il l'est d'autant plus que pour s'y livrer on n'est pas obligé de renoncer à d'autres recettes.

On s'explique dès lors l'ardeur de tous les peuples à s'y attacher et l'on est plus disposé à prêter une oreille attentive aux mesures proposées pour ne pas laisser tarir une source de richesses aussi précieuse.

Pour achever de donner un aperçu de la part prise par chaque pays à cette production voici comment se sont répartis les résultats de l'année 1886, en kilos de soie grège.

France.	535.000	kilos
Italie.	2.457.000	»
Autriche-Hongrie	168.000	»
Espagne	56.000	»
Tessin.	15.000	»
Roumanie	13.000	»
Volo-Andrinople	100.000	»
Grèce	20.000	»
Anatolie	172.000	»
Syrie	222.500	»

Caucase	75.000 kilos
Perse	275.000 »
Asie centrale	2.050.000 »
Indo-Chine.	1.080.000 »
Inde.	900.000 »
Japon	4.200.000 »
Corée	10.000 »
Chine	9.800.000 »
Soit ensemble.	22.148.500 »

Diverses branches de l'industrie de la soie. — Difficulté de leur protection simultanée ; les primes solution du problème.

L'industrie de la soie se divise en plusieurs branches : En laissant de côté les métiers qui en vivent d'une façon plus ou moins directe elle comprend :

1o Les graineurs qui élèvent les vers à soie en vue de la reproduction.

2° Les sériciculteurs qui les élèvent pour la production des cocons.

3o Les filateurs qui tirent la soie des cocons et fabriquent la soie grège.

4° Les mouliniers qui font subir à la soie grège des torsions diverses pour la transformer en fils.

5° Enfin la fabrique proprement dite qui, mettant en œuvre les fils fournis par les mouliniers, soit même directement le produit des filatures, donne les tissus.

M. Jules Roche, ministre du commerce et des colonies, en 1891, a montré dans un discours prononcé au Palais Bourbon, le 9 juin de cette année-là, l'importance respective de ces diverses branches.

« Il importe de ne pas laisser croire à la Chambre qu'il s'agit ici d'une lutte d'intérêts locaux. C'est essentielle-

ment et par dessus tout une question d'intérêt national qui se débat devant vous.

« Messieurs, l'ensemble de l'industrie de la soie comprend plusieurs branches de l'activité nationale...

« C'est d'abord, dans l'ordre logique des phénomènes, la sériciculture qui produit pour une très faible et très insuffisante partie les soies mises en œuvre par l'industrie. On est généralement d'accord pour reconnaître que l'on peut compter en France environ 140.000 sériciculteurs. Ils ont produit l'année dernière une quantité de cocons s'élevant à 7.800.000 kilos, lesquels correspondent à 625.000 kilos de soies grèges. L'ensemble de la valeur de cette production représente environ 30 millions comme produit total.

« C'est ensuite la filature qui occupe 10,000, 11,000 et 12,000 bassines, représentant une valeur industrielle que l'on peut évaluer à 12, 13 et 14 millions, occupant 12,000 à 15,000 ouvriers ou ouvrières et répartissant entre eux un total de salaire, qu'on peut évaluer à 4 ou 5 millions en chiffres ronds.

« C'est enfin le moulinage avec 708 établissements, 700 en moyenne avec 260,000 à 270,000 tavelles d'une valeur moyenne d'environ 16 millions de francs occupant 27,000 à 28,000 ouvriers entre lesquels se distribue une somme de 16 à 18 millions de salaires.

« Et enfin, Messieurs, après ces industries en quelque sorte préparatoires, c'est la grande industrie du tissage, avec la série considérable d'industries et de métiers accessoires qui ne s'élèvent pas à moins de 51 et qui sont les collaborateurs du tisseur proprement dit, ces industries livrent au commerce, à la consommation un ensemble de produits qui peut être évalué d'une façon très suffisamment exacte à près de 650 à 660 millions.

« L'armée d'ouvriers occupée par cette industrie du tissage et par ses accessoires, est évaluée généralement à plus de 440,000 ouvriers et l'ensemble des salaires à environ 300 millions.

« Vous voyez par ces quelques traits généraux quelle est l'importance respective, je ne dirai pas des intérêts particuliers, car lorsque les intérêts atteignent des chiffres pareils, on ne peut plus les appeler des intérêts particuliers. ce sont des intérêts essentiellement généraux..»

Telles étaient les différentes branches des industries soyeuses que la commission des douanes de 1891, pour obéir à son programme nettement protectionniste, avait à défendre contre la concurrence étrangère.

Elle ne tarda pas à voir dès qu'elle eut abordé cette partie de sa tâche qu'elle ne pourrait plus ici comme ailleurs exercer son influence protectrice avec des droits, encore des droits, toujours des droits.

La sériciculture, ruinée par les diverses maladies qui depuis 1855 avaient ravagé les magnaneries, était hors d'état de lutter efficacement contre les cocons étrangers qui arrivaient en France à des prix toujours plus réduits.

Les filatures locales avaient subi le contre-coup de cette misère. De 27.000 (1) bassines qui existaient encore en 1869, 14 ans après l'apparition de la maladie, 17.000 avaient disparu en 1891, il n'en restait plus que 10 à 11.000 en activité.

Sériciculteurs et filateurs réclamaient avec véhémence la protection douanière, les uns pour leurs cocons, les autres pour leurs soies grèges. S'il eût suffi de se rendre à leurs désirs pour résoudre avantageusement le problème

(1) Chiffres extraits des documents parlementaires. — (Chambre, 1897-98).

la chose eût été facile, mais ces droits, sollicités par eux, rencontraient des adversaires irréductibles chez les mouliniers et les tisserands de Lyon. Ceux-ci ne manifestaient point que des craintes vaines. Milan fait tous ses efforts pour déplacer en sa faveur le marché de soies qui se tient à Lyon et ces efforts sont loin d'être sans résultats :

Mouvement comparé des bureaux de conditionnement de Lyon et de Milan dans ces dernières années (1).

			kilos		kilos
De 1886 à 1887	(moyenne) .	Lyon	4.964.503	Milan	3.879.297
De 1888 à 1892	—	»	5.312.177	»	4.993.260
1893	—	»	5.911.268	»	5.619.215
1894	—	»	5.839.648	»	5.575.270
1895	—	»	6.825.546	»	6.915.965
1896	—	»	6.086.587	»	6.264.015
			(augmentation 26 0/0)		(augmentation 61 0/0)

Si Milan finissait par l'emporter dans cette lutte comme Lyon l'a emporté sur Londres, la sériciculture et la filature françaises en subiraient un contre-coup dont les primes, et encore moins les droits protecteurs, ne parviendraient pas à les relever.

Et il y a réellement à craindre que des droits mis sur les cocons ou sur les soies grèges n'agissent dans ce sens.

Mettre des droits sur les cocons étrangers sans en mettre sur les soies grèges serait une insanité ; cela n'aurait pour effet que de favoriser les filatures étrangères aux dépens des nôtres ; on importerait la soie sous forme de grège au lieu de l'introduire sous forme de cocons. Ce serait un coup de plus porté à nos filatures déjà très frappées, sans profit aucun pour les sériciculteurs qui seraient les pre-

(1) Chiffres extraits des documents parlementaires. — (Chambre, 1897-98).

miers à souffrir de la restriction de demande de cocons qui en résulterait.

Si l'on voulait parer à cet inconvénient en faisant porter les droits à la fois sur les soies grèges et sur les cocons, alors nouvelle difficulté dans le renchérissement des matières premières employées par les mouliniers et par le tissage lyonnais. La Fabrique lyonnaise surtout souffrirait des entraves mises à ses rapports avec l'étranger. Pour elle, le marché extérieur a plus d'importance que le marché national, c'eût été méconnaître ses conditions de vitalité que venir lui rendre plus difficile la lutte qu'elle soutenait pour conserver malgré l'ardeur des compétitions étrangères la place qu'elle s'est créée dans le monde.

Il y a, c'est reconnu, une trop grande disproportion entre les besoins de la consommation lyonnaise et la production méridionale pour que l'on puisse compromettre celle-là au profit de celle-ci. Quand la première absorbe annuellement de 3 à 4 millions de kilos de soie et quand la seconde ne peut en fournir annuellement aussi qu'environ 800 000 kilos quelque légitimes que soient les aspirations de cette dernière d'intervenir pour une part plus grande dans la fourniture des matières premières, il serait dangereux de tendre à ce résultat en créant des difficultés nouvelles à l'industrie lyonnaise qui lutte péniblement contre les concurrences qu'elle doit subir. La commission des douanes de 1891 sut le comprendre, aussi se considérait-elle comme enserrée entre des obligations contraires, le tarif douanier, dont elle élaborait le relèvement, ne pouvant être augmenté en faveur de la sériciculture et de la filature sans compromettre gravement toute l'industrie de la soierie.

Pour sortir de ces difficultés au mieux des intérêts gé-

néraux, la commission envoya dans le midi un de ses membres M. Reinach député, qui fit une enquête dans les départements intéressés, visita de nombreux établissements de moulinage et de filature, notamment ceux de MM. Franquebalme Fougeirol et Chabert, conféra avec les délégués des syndicats de filateurs et de sériciculteurs et revint de sa mission avec l'idée que la solution de l'antinomie devant laquelle on se trouvait arrêté, était le système des primes.

Seules les primes pouvaient, sans danger pour la fabrique lyonnaise, permettre à l'État d'aider la sériciculture et la filature à se relever de la crise qu'elles subissaient.

M. Reinach sut faire partager sa conviction par la commission des douanes d'abord et par les Chambres ensuite.

Ce qu'il y a de curieux cependant, c'est que les primes que l'on se plaît souvent à présenter comme le résultat des sollicitations de ceux à qui on les destine furent à l'origine très mal accueillies dans les milieux séricicoles et chez les filateurs (1). En présence des résultats obtenus, plusieurs s'y sont ralliés depuis (2) et un filateur me disait dernièrement qu'avec le régime de primes tel qu'il a été modifié par la loi de 1898, la sériciculture et la filature espéraient, pourvu que le marché de Lyon conservât sa suprématie, avoir encore en France de beaux jours.

Examinons donc ce que furent les primes de la loi de 1892 et leurs résultats et les changements qui y furent apportés en 1898 lorsqu'il fallut renouveler la loi.

(1) Voir à ce sujet les discours prononcés à la Chambre et devant leurs électeurs par MM. Fougeirol, de Ramel...pendant la période d'élaboration de la loi de 1892.

(2) Voir le « *Bulletin séricicole français* ».

Loi du 13 janvier 1892.

Dispositions.

La loi adoptée par la Chambre, légèrement modifiée par le Sénat, est brève, elle ne contient qu'un article :

Article unique : « A partir de l'exercice 1892 et pendant une période de six années, il sera alloué aux éducateurs ou cultivateurs de vers à soie une prime de 0 fr. 50 par kilo de cocons, et aux filateurs une prime à la bassine (1) proportionnée au travail annuel, laquelle sera ainsi graduée : 100 francs par bassine à 2 bouts, 400 francs par bassine à plus de deux bouts, et pour les filateurs de cocons doubles, 200 francs par bassine même à un bout.

« Auront droit à la prime, dans les usines à plus de deux bouts, les bassines accessoires servant à la préparation du travail de la bassine fileuse, à raison d'une par 3 bassines.

« Un règlement déterminera les conditions d'application et de contrôle de la présente loi.

« Tout individu qui se sera rendu coupable d'une tentative de fraude ou d'une complicité de fraude pour l'obtention de la prime sans préjudice de la restitution de la

(1) Pour tirer la soie des cocons on les soumet dans des bassines pleines d'eau à une température appropriée, à un battage qui met à nu le brin de soie et permet de le dévider. La ténuité de ces brins est telle que leur dévidage n'est possible que si on en réunit plusieurs en un seul fil qui sera le fil de grège. Ce fil de grège doit,la plupart du temps, être transformé par l'opération du moulinage, en fil de soie proprement dit, avant d'être employé pour le tissage.

(2) Une bassine est à un ou plusieurs bouts, suivant le nombre de fils de grège qu'on en tire simultanément : « Est compté comme un bout..... l'assemblage des baves de cocons réunies dans la 1re filière placée immédiatement au dessus de la bassine. » Règlement du 4 avril 1892.

prime indûment perçue, et sera passible des peines portées à l'article 423 du Code pénal (1).

« L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 mars 1891 sont applicables à la présente loi.

« La présente loi sera applicable à l'Algérie. »

Taux et bases des primes. — Pour la prime à la sériciculture on a pris comme point de départ le droit de douane que réclamaient les séricicultcurs sur les cocons étrangers. On demandait un droit de 1 fr. par kilo. La commission jugeant que ce droit, s'il avait été établi, n'aurait pas relevé de toute sa quotité le prix courant des cocons, proposa le taux de 0 fr. 50 que nous retrouvons dans la loi. Ce chiffre de 0 fr. 50 n'a été presque qu'incidemment combattu lors de la discussion du projet, les attaques des intéressés portant surtout contre le principe même des primes et beaucoup moins contre le taux fixé.

Quant à la base adoptée, on a fait remarquer qu'elle était moins favorable aux agriculteurs que celle, par exemple, prise par la loi d'encouragement à la culture du lin et du chanvre (2). Pour celle-ci, la prime étant distribuée au prorata des superficies ensemencées ; la prime est acquise quel que soit le résultat définitif, quand bien même la récolte serait réduite à néant. Il est certainement regrettable que la base choisie enlève toute prime à l'éducateur dont une

(1) Voir ce qui a été dit sur ce paragraphe ; Théorie des primes, répression des fraudes et des abus.

(2) Cette loi est du même jour que celle qui nous occupe, 13 janvier 1892 ; elle en diffère en ce qu'au lieu de fixer le taux des primes elle ouvre un crédit annuel maximum de 2.500.000 francs à répartir entre les intéressés au prorata des superficies ensemencées.

Le surplus de son texte est conçu en termes identiques à ceux de la loi de primes à la sériculture et rend plus évidentes les lacunes que l'on constate dans la rédaction du paragraphe 3 de celui-ci.

maladie des vers à soie ou une intempérie quelconque viendra ravager la magnanerie ; c'est d'autant plus fâcheux qu'il verra l'encouragement attendu lui faire défaut dans les circonstances où il lui serait le plus nécessaire. Mais on peut remarquer que les droits protecteurs, si ardemment réclamés dans les milieux séricicoles, ne produiraient pas dans une pareille circonstance un meilleur résultat. En outre la base adoptée est au plus haut degré un encouragement à la production puisque c'est directement sur elle qu'elle se règle, bien mieux que la prime proportionnelle à la surface ensemencée, bien mieux que la prime à la bassine comme nous allons le voir bientôt.

On ne peut se plaindre d'ailleurs que des primes destinées à étendre une production ne soient données que si cette production s'est effectuée. Quand la prime est acquise même en cas de non-réussite, elle change totalement de caractère elle devient plutôt un secours qu'un encouragement ; heureux si elle ne se transforme pas en une prime à la fraude ou à la routine.

Pour les bassines ordinaires les primes sont fixées par la loi de 1892 à 100 fr. par bassine à 2 bouts et à 400 fr. par bassine à plus de 2 bouts. Ces dernières de beaucoup les plus perfectionnées produisent davantage ; quant aux autres on ne leur a pas refusé toute prime malgré leur faible productivité pour ne pas leur créer une concurrence intérieure impossible à supporter, on leur a donc alloué une prime mais 4 fois moindre. Il est regrettable que le rapporteur n'ait pas indiqué sur quels motifs la commission s'était appuyée pour établir la différence dans un rapport de 1 à 4.

Le silence de la commission sur les motifs qui lui ont fait adopter cette échelle de primes plutôt qu'un autre, ne

nous permet pas d'en apprécier la valeur ; tout ce que nous pouvons faire pour jeter une lumière partielle sur ce point de la question, c'est de reproduire les critiques adressées par le *Moniteur des soies* à une autre graduation qui avait été proposée :

Bassines anciennes à 2 bouts . .	Frs	150	par an
— à tavelles à 3 »		200	»
— — à 4 »		250	»
— nouvelles à 4 et 6.		300	»

« Il ne faut pas, disait le journal lyonnais, encourager les vieilles filatures à 2 bouts produisant 60 kilos en leur donnant 150 fr. de prime soit 2 fr. 50 par kilo de soie, et surtout ne pas encourager ces vieux outillages plus que les nouveaux à production plus grande, or c'est ce qui résulte de l'échelle des primes préposées à l'Union des syndicats séricicoles.

Les bassines anciennes à 2 bouts peuvent produire 60 kilos par an.

Les bassines à tavelles à 3 bouts peuvent produire 100 kilos par an.

Les bassines à tavelles à 4 bouts peuvent produire 125 kilos par an.

Les bassines nouvelles à 4 et 6 bouts peuvent produire 250 kilos par an.

Une prime de 150 francs à une bassine produisant 60 kilos donne fr. 2.50 par kil.

Une prime de 200 francs à une bassine produisant 100 kilos donne 2 fr. par kil.

Une prime de 250 francs à une bassine produisant 125 kilos donne 2 fr. par kil.

Une prime de 300 francs à une bassine produisant 250 kilos donne fr. 1.20 par kil.

L'échelle en question aboutissait donc à donner par kilo de soie grège produite une prime plus que double aux bassines les moins productives. C'eût été de l'encouragement à rebours.

Les taux fixés par la loi de 1892 ne présentent pas ce travers, ils ne tendent pas à donner aux vieux appareils des primes plus fortes qu'aux plus récents, la graduation adoptée est même assez rationnelle, mais elle est critiquable en ce qu'elle semble attribuer la prime supérieure même à des bassines qui sont loin de donner une production comparable à celle des plus perfectionnées.

La loi a été heureusement interprétée et complétée sur ce point par le règlement d'administration publique qu'elle annonce et qui est intervenu en date du 4 avril 1892.

Ce règlement, certainement d'accord avec l'esprit de la loi, sinon avec sa lettre, se base pour attribuer l'une ou l'autre des primes en question moins sur le nombre de bouts que sur le degré de perfectionnement du matériel.

TITRE II. — Art. 11. — « Ne sont considérées comme bassines à plus de 2 bouts donnant droit à la prime de 400 francs, que les bassines chauffées à la vapeur, et dont les guindres sont actionnés par un moteur mécanique. »

Art. 12. — « Les bassines en état de filer à plus de 2 bouts, reconnues comme telles, conservent leur droit à la prime de 400 francs alors même qu'elles ne fileraient qu'à 2 bouts des titres fermes pesant 1 gramme au minimum par 500 mètres de longueur. »

Avec ce système les primes les plus élevées se trouvent donc attribuées aux bassines qui sont réellement les plus productrices.

Pour obéir par ailleurs au vœu de la loi que les primes soient proportionnées au travail annuel, le règlement fixe

(art. 8) qu'elles « sont liquidées proportionnellement au nombre d'heures de travail accompli par les bassines ». Les taux de 100 francs et de 400 francs deviennent un maximum qui ne peut être atteint que par les bassines travaillant 10 heures par jour, pendant 300 jours.

Telles sont les primes pour les bassines fileuses. Quant aux bassines accessoires dont parle la loi, voici leur rôle :

L'expérience a montré que l'on obtenait un meilleur rendement en faisant dans des bassines différentes l'opération de la mise à nu des brins de soie et celle du dévidage. En séparant les deux opérations on peut tirer simultanément un plus grand nombre de bouts d'une même bassine fileuse, et celle-ci grâce à cette combinaison, travaille davantage et tout le temps. En Italie on est arrivé par ce moyen à améliorer beaucoup les rendements.

La loi, en accordant des primes sous des conditions spéciales à ces bassines accessoires, vise donc par là aussi à l'amélioration des exploitations.

Il est enfin une catégorie de filatures, les filatures de cocons doubles, pour les bassines desquelles un taux particulier de 200 francs a été créé. Cette prime ne figurait pas dans le projet primitif voté par la Chambre des députés, elle a été introduite dans la loi par le Sénat sur un amendement de M. Bérenger ; voici par quelles considérations l'honorable sénateur la fit adopter.

« J'avais cru, et la commission des douanes a cru elle-même, qu'il n'y avait que 2 genres de filatures qui recevaient les primes. Il y en a en définitive une troisième. Elle n'est pas, je le reconnais, fort considérable, mais elle est cependant fort intéressante et très utile pour toutes les filatures d'autres catégories, cette filature c'est celle qui tire le fil des cocons doubles. Le cocon double — il faut

donner cette explication technique — est celui qui a été fait par 2 vers se réunissant dans la même coque. Ce cocon double ne peut pas être filé par les procédés ordinaires. Au lieu que le fil y soit disposé sur la coque comme sur une bobine, il se trouve entrecroisé et mêlé de telle façon qu'il faut une attention toute particulière et des procédés spéciaux pour en tirer parti. C'est ce qui explique que ces cocons ne soient pas filés dans les mêmes usines que les autres. Il y faut une industrie spéciale. Il y a quelques années cette industrie occupait 1500 ouvrières ; c'est assurément bien peu, cependant il y a un intérêt considérable à la conserver dans notre pays, et vous allez le comprendre.

« Le filateur de cocons ordinaires achète la production du paysan sans trier ; c'est seulement lorsque le cocon est rendu dans ses magasins qu'il en opère le triage ; on met de côté ces cocons doubles qui représentent une valeur quelquefois importante, car il peut y en avoir jusqu'à 10 0/0 dans la production du sériciculteur. Cette valeur nos filatures ne pourraient pas en tirer parti si l'industrie spéciale qui les file venait à disparaître...

«... Tout compte fait, elle ne représente pas 200 bassines, et la prime qu'il s'agirait de lui attribuer, serait de 200 fr. par bassine. Le sacrifice est par conséquent bien modeste » (Sénat, 27 nov. 1891).

Je renvoie au règlement du 4 août 1892 pour l'examen des divers contrôles qui ont été établis pour assurer, tant aux filateurs qu'aux sériciculteurs, une distribution de primes conforme aux visées de la loi et j'en viens tout de suite à l'examen des résultats qu'elle a donnés.

Loi de 1892. — Résultats.

Consultons tout d'abord les statistiques de douane et voyons si les chiffres qu'elles fournissent rendent apparente une influence réelle exercée sur les industries de la soie par les primes que nous venons d'examiner.

Années antérieures à la loi de 1892.

Commerce spécial. — Valeurs en millions de francs.

		1887	1888	1889	1890	1891	Moyenne
Soie et bourre de soie	Exportations..	141.4	116.9	139.2	125.4	108.8	126.3
	Importations.	274.7	192	291.6	239.7	248.8	249.4
Tissus de soie	Exportations..	209.8	223.2	260.8	273.9	245.7	242.7
	Importations.	53.4	50.5	58.1	63.9	68.7	58.9

Années postérieures à la loi de 1892.

Commerce spécial. — Valeurs en millions de francs.

	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	Moyenne
Soie et bourre de soie.								
Exportations......	132.1	126	89.1	126.2	93.2	117.7	112.4	113.8
Importations.....	257.7	261.2	182.6	226.4	179.9	266.4	223.5	228.2
Tissus de soie.								
Exportations.....	249.3	224.4	223.5	270.8	247	270.9	248.2	247.7
Importations.....	62.2	51	41.8	50.2	50.3	52	53.5	51.5
Fils de soie (1).								
Exportations......	»	7.5	4.7	5	6.3	5.6	4.6	4.82
Importations.....	»	8.3	5.8	4.9	3.7	3.4	3.7	4.29

En examinant ces chiffres, année par année, il est difficile de conclure immédiatement à une action de la loi de 1892 dans un sens ou dans un autre.

Avant comme après la loi, on trouve de fortes oscillations dans chacune des branches. Pour l'exportation des tissus

(1) Pour les fils de soie, les relevés de douanes n'en font pas un article spécial dans leurs tableaux généraux pour les années antérieures à 1893.

en particulier il y a en 1890 un chiffre de près de 274 millions qui n'est plus atteint après, par contre le chiffre minimum n'est pas aussi bas à partir de 1892 qu'antérieurement. En somme, plus de régularité dans les affaires après la loi qu'avant et l'on est tenté de se demander s'il ne faut pas appliquer au chiffre exceptionnel de 1890 cette observation générale du *Moniteur des soies*, de Lyon : « Les chiffres tout seuls ne disent pas tout ...... le nombre des affaires, si elles ne sont pas rémunératrices, n'indique rien, car elles ne sont que la liquidation d'une crise, l'écoulement d'une surproduction. »

Cette observation semble devoir s'appliquer surtout lorsqu'on remarque de brusques variations en sens contraire dans les chiffres que l'on observe. En pareil cas le seul moyen d'avoir une idée de la tendance générale est d'envisager non plus des années isolées, mais de comparer entre elles des périodes pour voir si l'ensemble du mouvement se fait vers la hausse ou vers la baisse.

Si nous appliquons ce procédé ici et comparons la moyenne des exportations des 5 années qui ont précédé la loi à celle des 7 qui l'ont suivie, il se dégage de ce rapprochement des indications plus précises et l'on voit que les primes ont opéré dans un sens conforme aux désirs du législateur.

On se souvient de l'idée directrice qui avait guidé la commission des douanes et le Gouvernement : donner des primes à la sériciculture et à la filature de la soie, puisqu'il était nécessaire de les relever, mais sans entraver à aucun prix l'exportation des tissus lyonnais.

Eh bien, après 1892 la moyenne annuelle des exportations de tissus passe de 242.700.000 francs à 247.700.000, il y a donc augmentation de ce côté-là. Nous ne parlons ici, ne

l'oublions pas, que du commerce spécial, c'est-à-dire de l'exportation de marchandises françaises ou francisées par le payement des droits. Cette augmentation a-t-elle été obtenue par l'expédition des tissus francisés ? C'est peu vraisemblable, car les importations de tissus ont diminué dans la seconde période ; de 58,9 millions de francs elles sont tombées à 51.5 millions de francs. Elle ne provient pas non plus de tissus fabriqués avec des fils de soie étrangers, car de 1893 à 1898 la moyenne des exportations de fils de soie français est plus forte que celle des importations (exportations : millions de francs 4,82 ; importations : 4,20) ; les importations de soies ont aussi fortement diminué dans la seconde période, de 249,4 millions elles ne sont plus que de 228,2. Comme les exportations de soies françaises ont fléchi en même temps, 113,8 au lieu de 126,3, si ces chiffres signifient quelque chose, il semble difficile de ne pas conclure des observations précédentes, que les fabricants de tissus ont tiré des soies françaises l'augmentation d'affaires dont ils ont bénéficié.

Ces premières indications se trouvent d'ailleurs corroborées par d'autres données ; ainsi le nombre des sériciculteurs a augmenté après la loi de 1892. Ils étaient 171.000 en 1882, neuf ans plus tard en 1891 ils ne sont plus que 139.480, mais à partir de 1892 leur nombre augmente

1892.	141.487
1893.	148.971
1894.	154.173 (1)

Les progrès de la sériciculture sous l'influence de la loi de 1892 sont constatés par le *Bulletin séricicole français* (n° 1055), dont le témoignage n'est pas suspect :

(1) Voir travaux préparatoires de la loi de 1898 — Chambre, *Documents parlementaires.*

. . . . . « malgré la baisse de la valeur de l'argent et les progrès industriels du Japon et de la Chine, qui ont décuplé pendant ces dernières années l'intensité de la concurrence à nos produits soyeux, la sériciculture a pu vivre et progresser de 17 0/0 sous le régime des primes tandis que la filature a pris sous ce même régime un développement considérable qui se chiffre par 30 0/0 sur le nombre des bassines et par 33 0/0 sur la production . . . etc. . »

Et ces chiffres ne sont pas forcés ; d'autres évaluations en donnent même de supérieurs. Ainsi M. Fernand Crémieux représentant de sériciculteurs et de filateurs fournit les suivants (Chambre, séance du 28 février 1898). La filature d'après lui a passé de 10.000 bassines à 14.000 bassines soit une augmentation de 40 0/0. — Pour la sériciculture la production avait été en 1891 de 6.888.400 kilos de cocons ; après la loi de 1892 la moyenne s'élève à 9 millions pour redescendre, il est vrai, à 8 millions dans l'ensemble des années 1896 et 1897, mais la moyenne demeure quand même supérieure à ce qu'elle était. L'abaissement de la moyenne de ces 2 années réunies résulte du déficit de l'année 1897 causé à la fois par les ravages de la muscardine et par la baisse persistante des cocons.

Voici les chiffres de la production séricicole pendant ces dernières années, et ceux des cours moyens des cocons.

Production séricicole en France.

1891	6.883.000 kil.	1895	9.300.000 kil.
1892	7.680.000 »	1896	9.318.000 »
1893	9.957.000 »	1897	6.737.000 »
1894	10.584.000 »		



Cours moyen des cocons.

1885	Fr. 3,73	le kilo	1892	Fr. 3,25	le kilo (1)	
1887	» 3,71	»	1893	» 4,34	»	
1889	» 3,57	»	1894	» 2,60	»	
1891	» 3,14	»	1895/97	» 2,70	»	(en moyenne)

Le cours élevé de 1893 n'a sans doute pas été sans influence sur la forte production de 1894, et la faiblesse de ceux qui ont suivi sur la diminution de production que ces chiffres font ressortir.

A un autre point de vue, les primes paraissent avoir agi tout à fait dans les vues du législateur de 1892. Si l'on se reporte aux discours prononcés à la Chambre par le rapporteur du projet de loi on y voit que les encouragements proposés pour les sériciculteurs étaient non seulement pour les inciter à produire, mais surtout pour les décider à produire d'après les nouvelles méthodes dues au génie de Pasteur, qui permettent d'obtenir de bien meilleurs rendements. Or sur ce point si des améliorations peuvent encore être obtenues, des progrès sérieux n'en ont pas moins été déjà réalisés.

En 1891, on comptait qu'une once de graine mise à l'incubation devait donner 29 kilos de cocons ; en 1895, on obtient 43 kilos : en 1898, on trouve dans des discours pro-

(1) Dans les milieux séricicoles on attribue en grande partie l'effondrement des cours en 1894 à l'accentuation de la baisse de l'argent. On sait qu'en 1893 le gouvernement anglais a porté un coup de plus à ce malheureux métal en lui fermant les hôtels des monnaies des Indes où jusqu'alors il avait encore pu être frappé librement. On dit que le cours de l'argent a une action plus directe sur le commerce des soies que sur tout autre parce que la China est monométalliste argent et parce que ce métal est le préféré des pays d'Orient qui sont en même temps les plus forts producteurs de soies.

noncés à la Chambre des prix de revient calculés sur un rendement de 50 kilos par once. Il n'y a pas lieu de suspecter ces chiffres d'exagération, car des chiffres plus faibles auraient mieux servi les argumentations qu'ils étaient destinés à soutenir. En effet, le prix du kilo de cocons s'élève d'autant plus que le rendement de l'once est moindre, or les orateurs qui produisaient ces chiffres cherchaient, pour obtenir un accroissement de prime, à montrer l'élévation du coût de production en France, par rapport aux prix courants de vente.

Tels sont les divers chiffres qui montrent que la loi du 13 janvier 1892 n'a pas été sans donner une partie des résultats que l'on attendait d'elle. Je sais que ce tableau n'est pas sans avoir ses ombres. Les primes de 1892, si elles ont ravivé plusieurs entreprises, ont permis à d'autres, moins scrupuleuses, de réaliser des bénéfices peu avouables par des combinaisons dont nous avons parlé (1). Ces quelques abus ont servi de thème aux déclamations des théoriciens adversaires par principe des primes, et à des sériciculteurs et des filateurs qui croient que leurs industries seraient mieux protégées par des barrières douanières leur réservant des prix de monopole, que par des primes.

Il est certes plus facile de montrer les inconvénients des primes que leur efficacité; là comme partout, démolir est plus aisé que construire et la critique plus facile que l'art.

Lorsque les six années pendant lesquelles devait agir la loi de 1892 sont venues à expiration, son renouvellement a suscité des critiques analogues à celles qu'avait soulevées son établissement. Après des polémiques ardentes le

(1) V. *Théorie des primes, répression des abus et des fraudes.*

renouvellement l'a emporté sur l'abolition, les partisans de l'utilité des primes ont fourni une partie des chiffres que j'ai donnés ci-dessus et d'autres encore, et ils ont paru assez probants pour faire triompher leur manière de voir.

Les objections de leurs adversaires n'ont d'ailleurs pas été sans résultats ; elles ont contribué à faire introduire dans la loi nouvelle quelques-unes des améliorations importantes que nous allons examiner.

Loi du 2 avril 1898.

Les critiques adressées à la loi de 1892, le signalement des abus auxquels son application avait donné lieu sur quelques points, ont fait prendre avec la loi de 1898 des précautions destinées à en empêcher le retour (1).

Par ailleurs la tendance générale de la loi nouvelle est d'augmenter la protection de la sériciculture, quelque peu même aux dépens de la filature.

L'amélioration du sort des sériciculteurs se fait sentir d'abord par l'augmentation de la prime qui leur est attribuée. Elle est portée de 0 fr. 50 par kil. de cocon à 0 fr. 60. Les intéressés réclamaient 0 fr. 75 ou au moins 0 fr.70, leur argumentation portait sur les différences de prix de revient. Je ne reproduirai pas ici les décomptes de frais présentés à la tribune par les divers orateurs qui tous montraient le coût de production supérieur au cours moyen des cocons et réclamaient que la prime comblât la différence.

Nous avons déjà eu occasion d'examiner ce mode d'argumentation. A mon avis, il est utile au système des primes en ce qu'il permet d'établir une certaine relation entre les encouragements à donner et les difficultés qui

(1) V. *Théorie des primes, répression des abus et des fraudes.*

rebutent les industriels visés. Mais c'est tout, vouloir que la prime solde une différence c'est vouloir solder avec un chiffre fixe des différences qui sont variables ; poser le problème ainsi, c'est le rendre insoluble. On n'a qu'à lire les travaux préparatoires. Pour un orateur le prix de revient en France d'un kilo de cocons varie de 4 fr.50 à 5 fr. 50, pour un autre on peut l'abaisser jusqu'à 3 fr. 60. Les variations sont les mêmes quand il s'agit d'évaluer le prix de revient du cocon italien. L'incertitude des 2 chiffres rend impossible l'évaluation précise de leur différence. Comment affirmer dès lors qu'à 0 fr.70 la prime peut quelque chose, qu'à 0 fr. 60 elle ne peut rien ? Certainement à 0 fr. 70 elle fera plus qu'à 0 fr. 60 et si je n'écoutais que mes sympathies pour l'agriculture je voudrais qu'elle fût de 1 fr. pour qu'elle fît encore davantage ; mais enfin je n'en conclurai pas pour cela qu'à 0 fr. 60 elle ne pourra rien. La meilleure garantie c'est qu'à 0 fr. 50 elle a pu quelque chose. Celle de 0 fr. 60, il faut l'espérer, fera davantage encore, car, il ne faut pas l'oublier, 0 fr. 10 de plus par kil. sur une production moyenne de 8 à 9 millions de kil. de cocons cela représente 8 à 900.000 fr. de plus versés annuellement à la sériciculture. C'est l'importance de ces sommes, qui résultent d'une variation de taux insignifiante, qui a fait échouer les efforts des députés méridionaux pour obtenir que la prime fût fixée à 0 fr. 75. J'eusse voulu les voir triompher et voir à la suite de leur succès, la sériciculture recevant une impulsion rigoureuse, venir donner une vie nouvelle à nos campagnes provençales. Mais leur éloquence a été perdue, ils n'ont pas fait varier de 1 centime les chiffres adoptés par la commission. De ces joutes oratoires nous ne pouvons garder qu'un souvenir : la résistance que rencontrent les charges résultant du protectionnisme lors-

qu'elles se présentent sous forme de primes. Avec les primes on compte au centime, avec les droits protecteurs on est moins méticuleux, on se figure que c'est l'étranger qui les paie.

La loi du 2 avril 1898 a accru encore la protection de la sériciculture en réduisant la prime des filateurs lorsqu'ils filent des cocons étrangers, nous avons déjà examiné le genre de répercussion qu'occasionnait cette mesure (1).

Une autre modification importante apportée par la loi de 1898 au régime qu'avait établi celle de 1892, est la plus longue durée de la loi nouvelle. Ceci est à l'avantage des deux industries.

La loi de 1892 n'allouait les primes que pour 6 ans, celle de 1898 les promet pour 10.

En ce qui concerne la sériciculture cette augmentation est pour pousser à la plantation des mûriers. Colbert pour favoriser les magnaneries distribuait ses primes par pieds de mûriers. On avait pensé un instant revenir à cette base et donner les encouragements aux pépinières, mais on y a renoncé pensant relever plus rapidement la sériciculture en primant directement la production des cocons. Cette manière de voir paraît fondée, car l'élevage des vers à soie était abandonné même dans des fermes ayant encore des mûriers.

D'autre part, comme un mûrier ne donne de récolte sérieuse de feuilles qu'au bout de 4 ou 5 ans, il est évident que si la loi expire au moment où l'on commence à pouvoir compter sur ce mûrier pour mettre à l'incubation une quantité de graines un peu plus grande, il est évident dis-je que la perspective des primes n'incitera en rien à de nouvelles plantations.

(1) V. *Théorie de l'incidence des primes.*

La prolongation de la durée de la loi à dix ans (et même onze puisqu'elle est applicable pendant l'exercice 1898 et jusqu'au 31 décembre 1908) agit donc favorablement sur la culture de l' « arbre d'or » tout en maintenant le principe de la prime au kilo de cocon.

Pour la filature l'augmentation de durée de la loi a pour but de pousser au renouvellement du matériel, auquel vise en même temps la suppression de toute prime aux bassines filant à moins de 4 bouts (art. 2). Voici ce que disait le rapporteur de la commission à ce sujet :

« Nous pensons, comme le gouvernement, qu'il est bon de supprimer désormais la prime aux bassines à 2 et à 3 bouts. Les industries ont eu six ans pour transformer leur outillage et amener la bassine à une production supérieure.

« On estime actuellement à 3000 environ le nombre de bassines à 3 bouts existant encore ; sur cette quantité, 2000 sont susceptibles de se transformer, un millier devront s'arrêter ou être remplacées. Telle est l'étendue du sacrifice que nous demandons à l'industrie. Ce sacrifice est nécessaire, car nous ne sommes plus dans un siècle où l'on peut s'attarder à produire avec de mauvais outils. »

La filature est-elle en état de supporter ce sacrifice que l'on réclame d'elle ? Si elle le peut, il n'y aura qu'à féliciter le législateur d'avoir, par une exigence plus grande, hâté une transformation de matériel où elle doit trouver la source d'une prospérité nouvelle.

Ce que l'on peut dire ici c'est que la loi, en promettant des primes pour dix ans au lieu de six aux usines qui perfectionneront leur matériel dans le sens indiqué, incite d'autant plus les filateurs à accepter le sacrifice momentané qui en résulte.

Aurait-il fallu aller plus loin et introduire ici une innovation analogue à celle que nous avons vue dans la loi du 30 janvier 1893 et qui porte que les navires construits pendant la durée de la loi auront droit à la prime pendant 10 ans à partir de leur francisation ?

C'eût été sans doute un encouragement de plus, mais il ne semble pas qu'il y ait ici les mêmes motifs de décider.

Il n'y a pas de comparaison à établir entre les sacrifices qui résultent de la transformation d'une bassine et ceux qui sont la conséquence du remplacement d'un navire.

Les aléas que présente une entreprise de filature n'ont aucun rapport avec les risques auxquels on s'expose en se lançant dans les armements.

En outre, en matière d'appareils filateurs le desideratum à réaliser est assez défini. Les bassines à 4 bouts constituent un outillage perfectionné qui permet de soutenir la comparaison. En matière de navires la lutte pour les gros tonnages et les grandes vitesses est incessante, le premier navire d'hier passe au second rang aujourd'hui.

Les situations ne sont donc pas les mêmes et si l'absence d'une disposition de ce genre a enrayé au bout de 4 ou 5 ans l'action de la loi de 1881 sur la marine, il n'y a guère lieu de craindre que le même effet se produise ici.

La prolongation de durée de la loi amène une autre question. Si l'on peut sans trop grands risques d'erreur préjuger quels seront les progrès que peut réaliser une industrie dans l'espace de 4 ou 5 ans, à mesure que la période considérée augmente, plus grandes deviennent les chances de voir ses prévisions déjouées. Qui peut dire ce que sera telle ou telle industrie dans 10, 15, 20 ans ? Une découverte très simple peut donner à une branche jusque là sans importance une impulsion qui la fasse devenir industrie de pre-

mier rang. Dans ces conditions, si des primes ont été promises à ses produits les charges qui en résultent pour le Trésor peuvent devenir fort lourdes. Nous avons déjà examiné cette éventualité et nous avons vu dans la « Théorie des primes » comment on arrive à parer en partie à cet inconvénient. La loi de 1898, nous l'avons vu aussi, est une de celles qui concilie du mieux qu'il est possible les intérêts opposés que sur ce chapitre elle a à sauvegarder.

Tels sont les principaux points sur lesquels la loi de 1898 se différencie de la loi de 1892. Elle est trop récente pour que l'on puisse dès à présent apprécier ses résultats, tout au plus peut-on faire quelques calculs sur ce qu'ils pourront être.

On peut bien augurer de ses effets sur la sériciculture puisqu'elle lui est plus favorable que sa devancière qui a déjà fait sentir sa bienfaisante influence.

Quant à la filature, la loi nouvelle ne lui offre comme avantage plus grand que des primes de plus longue durée, sur les autres points le régime actuel est plus exigeant pour elle que le précédent.

Les bassines qui ne sont pas munies des derniers perfectionnements se voient refuser toute prime. Le nombre de ces appareils est estimé à 3000 environ. Si les usines qui les possèdent ne sont pas en état de supporter les frais de leur transformation, elles vont se trouver dans un état d'infériorité marquée vis-à-vis des autres, qui, à l'avantage d'un matériel plus perfectionné, joindront celui de bénéficier des primes.

Cette situation peut amener la fermeture d'un certain nombre de fabriques et si les autres ne compensent pas cette diminution par leur accroissement, il en résultera une rétraction d'affaires qui rejaillira sur l'élevage des vers à soie.

Cette éventualité, il faut l'espérer, ne se produira pas. Si j'en crois un filateur vauclusien les filatures se sont mises avec entrain au renouvellement de leurs appareils, mais tant que la transformation n'est pas opérée on ne peut assurer son succès final, car pendant tout ce temps la filature encaissera annuellement en moins comme primes une somme évaluée par le rapporteur du projet de loi à 400,000 francs.

Les filateurs voient aussi depuis 1898 leurs primes réduites de 15 0/0 quand ils filent des cocons étrangers. Ceci ne représentera pas une bien lourde charge si ces usines continuent comme par le passé à ne s'adresser au dehors pour leurs achats de matières premières que dans une proportion inférieure à 10 0/0. — Il ne paraît pas y avoir là une aggravation capable d'enrayer les progrès de la filature. La diminution de primes que subira de ce chef la filature est évaluée dans les travaux préparatoires à 70,000 fr. par année.

Plus forte est la réduction de prime qui résulte de la fixation d'un maximum de prime par kilo de grège (6 fr. 50 pour la soie tirée de cocons français et 5 fr. 50 pour celle tirée des cocons étrangers, art. 2) ; la commission parlementaire escomptait de ce côté une économie annuelle de 250,000 francs.

Toutes ces sommes réunies enlèvent environ 720,000 fr. de primes par an à la filature tant qu'elle n'aura pas remplacé ses vieux appareils. Cette privation incitera-t-elle les filateurs à se soumettre aux sacrifices qu'on leur demande, ou découragés la plupart abandonneront-ils la lutte ? On dit que non, mais c'est cependant là un point sur lequel on ne sera fixé que dans quelque temps.

PRIMES A L'EXPORTATION

La question des sucres.

Nous avons vu dans la théorie des primes les inconvénients que présentent les primes à l'exportation; nous allons en avoir un exemple dans la question des sucres à laquelle nous arrivons.

La France, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Russie, les Pays-Bas donnent des primes d'exportation aux sucres (1), mais ce système commence à lasser et des conférences internationales ont eu lieu pour arriver à leur suppression. La dernière, réunie à Bruxelles, en juillet 1898, n'a pas abouti; voici cependant ce que disait M. de Smet de Naeyer, président de cette conférence, dans son discours d'ouverture :

« Le problème que les gouvernements s'appliquent de-

(1) Ces primes sont tantôt « directes », c'est-à-dire payées aux exportateurs à tant par quantités exportées ; tantôt « indirectes », c'est-à-dire résultant d'avantages indirects dont bénéficient les producteurs lorsqu'ils exportent.

Parmi les primes indirectes les plus curieuses se trouvent celles données par la Russie ; elles résultent de ce que les producteurs ne peuvent vendre en Russie, où les prix sont très rémunérateurs, que des quantités qui leur sont fixées par le gouvernement. Ces quantités sont d'autant plus fortes pour chaque fabrique que la production totale de cette fabrique est plus forte aussi ; il s'en suit que certains fabricants pour gagner davantage en vendant à leurs compatriotes augmentent leur production tant qu'ils peuvent, quittes à exporter, même avec perte, ce qu'il ne leur est pas permis d'écouler en Russie. Voir sur toutes ces primes l'intéressant ouvrage du baron d'Aulnis de Bourouille, *Les primes à l'exportation du sucre*, chez Belinfante frères, La Haye, 1899.

puis si longtemps à résoudre se résume presque tout entier dans l'abolition des primes à l'exportation.

« Que de motifs militent en faveur de la suppression de ces primes ! Elles portent préjudice aux finances des pays qui les accordent. Elles font peser sur la consommation nationale une charge hors de proportion avec les recettes réellement prévues par le Trésor public. »

« Elles sont destructives des conditions de la concurrence normale sur les marchés tiers. »

« De ces multiples inconvénients, le dernier apparaît sans contredit comme le plus nuisible à l'ordre économique. »

« Si l'on ne peut songer à contester à chaque État le droit de protéger ses producteurs sur le marché national, ne doit-on pas s'élever, au nom de la saine raison économique, contre un système qui permet, par le jeu de véritables subsides, de jeter le trouble sur les marchés tiers ? »

Chacun est de l'avis de Monsieur le doyen, malheureusement, comme dirait le bon Lafontaine, la difficulté est d'attacher le grelot.

A la conférence de Bruxelles pas plus qu'ailleurs, personne ne s'est montré disposé à abandonner la partie, la France moins que tout autre.

La conséquence en sera que la guerre des primes continuera et que les Trésors continentaux devront se rattraper des primes qu'ils allouent par des impôts de plus en plus lourds sur le sucre. Qu'y faire ?

On dit bien, il est vrai, ne donnez plus de primes et l'impôt sur le sucre pourra être largement diminué sans qu'il en coûte un sou au Trésor. Cela donnera une extension nouvelle à la consommation nationale et l'industrie sucrière trouvera un débouché plus large sur le marché intérieur.

Le remède est si simple qu'on serait réellement bien coupable de n'y avoir pas recouru si l'on n'avait pas d'excuses sérieuses pour ne pas l'avoir fait. Nous verrons plus loin que la solution du problème est plus complexe.

En somme il y a là une vraie guerre économique, chaque État lutte pour conserver sur le marché des sucres du monde la place qu'il y a acquise. Chacun désire la fin de cette guerre et surtout l'abandon de l'arme onéreuse des primes ; le point délicat est de savoir qui commencera par désarmer. Faut-il souhaiter que la France donne l'exemple ? Voyons, avant de répondre, les motifs spéciaux qu'elle a pour lutter.

L'industrie des sucres en France.

1° *Le sucre colonial ou sucre de canne.*

Au point de vue des taxes, les sucres coloniaux et les sucres étrangers attirèrent seuls, jusqu'en 1837, l'attention du législateur. Il s'efforça de favoriser ceux-là au détriment de ceux-ci et pour y arriver frappa les sucres étrangers de taxes presque prohibitives.

Par la loi du 26 mai 1816 les sucres étrangers étaient taxés à 70 francs par 100 kilos et les coloniaux à 45 francs ; de plus des faveurs spéciales étaient faites aux importations par pavillon français. Aussi en 1819 sur 39 millions de kilos de sucre consommé, 34 millions provenaient des colonies françaises.

La Restauration alla plus loin, pendant peu de temps, il est vrai, elle accorda des primes directes très élevées à l'exportation du sucre.

La loi du 7 juin 1820 donnait la prime énorme de 100 fr. par 100 kilos ; l'exportation s'éleva de 500 tonnes à 4.000.

Ce système fut si vivement attaqué que la loi du 17 juillet 1822 y substitua le drawback dont bénéficiaient seuls les sucres importés sous pavillon français. Il se fit alors un tel agiotage sur les quittances de douane qu'on en revint à la prime de 100 francs par quintal. Les sommes payées de ce chef s'élevèrent de 4.600.000 francs à 19 millions. On reconnut des abus et que des intérêts habiles profitaient seuls de cet encouragement. Une nouvelle fois on en revint au drawback. Celui-ci fut organisé dans un sens entièrement favorable aux sucres coloniaux ; ainsi, que le sucre brut fût d'origine coloniale ou d'origine étrangère, le raffineur percevait la même somme à la sortie du produit raffiné ; or pour le sucre brut colonial il avait payé 49 fr. 50 0/0 et pour l'étranger 104 fr. 50.

Dès 1825 cependant les raffineurs commencèrent à protester contre cette dernière combinaison ; les armateurs dont les navires visitaient les pays étrangers, se joignirent à eux et la loi du 17 mai 1826 leur donna satisfaction sur ce point : Désormais la loi accorda le remboursement du droit perçu en tenant compte des surtaxes qui avaient été payées et ne laissa qu'une légère prime aux sucres des colonies françaises.

Il importe ici de remarquer qu'au milieu de toutes ces modifications, les drawbacks plus ou moins élevés que l'on maintenait, constituaient, en fait, un système de primes d'exportation. En effet, les droits étant perçus à l'entrée sur des sucres bruts, et le remboursement en étant fait à la sortie sur des sucres raffinés, il y avait à déterminer le rendement à la raffinerie. Le rendement légal étant fixé par exemple à 70 0/0, si, comme cela avait lieu, la raffinerie obtenait 75 ou 80 0/0 le remboursement de droits dont elle bénéficiait à l'exportation de cet excédent consti-

tuait pour elle une véritable prime indirecte de sortie.

Le régime de la loi de 1826 fut de nouveau modifié par celle du 26 avril 1833, puis un peu plus tard par celle du 3 juillet 1840, toujours de manière à accorder des faveurs spéciales aux sucres coloniaux, et à donner satisfaction à la marine marchande. Le drawback demeurait réservé aux sucres importés sous pavillon français, on maintenait les surtaxes sur les sucres extra-européens étrangers ou venant des entrepôts d'Europe, et l'on accordait au contraire des détaxes de distance à ceux provenant des colonies françaises.

Le même régime fut, sauf des variations de chiffres, conservé dans ses grandes lignes par la loi du 15 juillet 1851. Les détaxes qui ne devait être qu'une mesure temporaire furent successivement prorogées jusqu'en 1870. Après cette époque elles reparaissent sous une autre forme. Plusieurs lois de 1884-1886-1888, ont accordé aux sucres provenant des colonies françaises, des déchets de fabrication de 12 puis de 24 0/0 ; ce chiffre a été encore augmenté au fur et à mesure des progrès réalisés dans les sucreries de betterave au point de vue des rendements.

On voit par ce qui précède la constante sollicitude de la Restauration et des gouvernements qui l'ont suivie, pour les sucres de canne en provenance de nos colonies. Nous allons assister maintenant à un tout autre spectacle, en parcourant rapidement l'histoire du sucre de betterave.

2° *Le sucre indigène ou sucre de betterave.*

Le début de l'industrie du sucre de betterave n'est pas dû à l'initiative privée. Sous l'empire des préoccupations qui naissaient pour lui du blocus continental, Napoléon Ier la créa de toutes pièces : par décret impérial (25 mars 1811)

32.000 hectares de terre furent consacrés à la culture de la betterave et 1 million de francs mis aux mains du Ministre de l'Intérieur, pour encourager la fabrication du sucre. Les résultats furent surprenants.

En 1828, 100 fabriques produisirent 6.665 tonnes, puis la progression fut la suivante :

(1) 1833	12.000 tonnes
1835	30.000 »
1850	76.000 »
1860	100.000 »
1869/70	289.000 »
1876/77	460.000 »

Les résultats eussent été plus complets encore si l'État, après avoir donné l'impulsion initiale, n'avait enrayé dans la suite le mouvement qu'il avait créé. Le sucre de betterave avait de l'espace devant lui ; en 1897/8 la production totale dans le monde a été de 4.676.000 tonnes (2). La France aurait dû en fournir la plus grande part et conserver pour cette production le premier rang qu'elle avait encore il y a quelques années, malgré les erreurs économiques qu'elle avait commises en cette matière ; malheureusement ces erreurs ont fini par permettre à d'autres nations de nous devancer ; pour ne parler que de l'Allemagne en 1875 elle était derrière nous avec une production annuelle de 300.000 tonnes, aujourd'hui elle nous précède avec une production qui dépasse 1 million de tonnes. Pourquoi cette rétrogradation de notre part ?

L'inquiétude, qui avait poussé le gouvernement impérial à créer les sucreries de betterave, ayant disparu avec

(1) Cauwès, *Cours d'Économie politique,* 1893, t. I, p. 584.
(2) Baron d'Aulnis de Bourrouil, *op. cit.*, p. 99.

lui, les gouvernements qui suivirent ne s'occupèrent plus de cette industrie ; toutes leurs faveurs, nous l'avons vu, se concentrèrent sur les sucres coloniaux. Il est vrai que cette sollicitude fut assez maladroite et contribua d'abord surtout au développement des sucres indigènes que l'on oubliait.

Pendant les remaniements législatifs que nous avons vus dans le chapitre précédent, et qui tous visaient le développement des sucres coloniaux, le sucre de betterave croissait dans l'ombre. Bénéficiant de l'oubli dont il était l'objet, il se développait affranchi de toute taxe et les colonies qui réclamaient protection contre le sucre étranger s'aperçurent trop tard que les rivales les plus redoutables de leurs plantations de cannes étaient celles de betteraves.

Aussi, à partir de 1837, changement de tactique ; on impose le sucre indigène et l'on réduit la surtaxe des sucres étrangers. La fabrication nouvelle résiste vaillamment à ce double choc, à ce moment les principaux établissements peuvent fournir le sucre à plus bas prix que les colons.

Le gouvernement croit devoir venir plus encore au secours des colonies, et de la marine marchande qui trouve dans l'importation des sucres bruts un aliment de fret important ; en 1843 il soumet aux Chambres un incroyable projet portant interdiction pure et simple de la fabrication du sucre de betteraves.

Etranges revirements des choses humaines ! Aujourd'hui comme alors, la question sucrière intéresse au plus haut point les armements maritimes, mais l'intérêt est diamétralement inverse. Autrefois les sucres représentaient principalement un fret d'entrée, aujourd'hui c'est comme fret de sortie surtout qu'on les compte. En France leur expor-

tation est actuellement à peu près le triple de leur importation.

Si dans la question des sucres, l'Allemagne avait définitivement le dessus, ses navires trouveraient dans cet accroissement d'exportation un avantage nouveau pour lutter contre les nôtres. Nos armateurs actuels pourraient regretter alors que leurs devanciers aient, en combattant la betterave, fait passer à l'étranger une source de fret importante et fourni à leurs concurrents d'aujourd'hui une arme nouvelle pour les battre.

Quoi qu'il en advienne, le projet du Gouvernement de 1843 ne fut pas adopté, on se contenta (juillet 1843) de poser en principe, l'assimilation de la taxe pour le sucre indigène et le sucre colonial. Les colonies crurent leur victoire assurée, mais la production indigène restreinte quelque temps ne tarda pas à reprendre sa marche ascendante. D'autant plus que l'émancipation vint jeter un certain trouble dans la culture de la canne à sucre, de 102 millions (1845) les envois des colonies tombèrent à 40 millions en 1850 (1).

En présence de ces faits, la lutte contre le sucre de betterave reprit une nouvelle vigueur. Rien ne peut montrer mieux les tracasseries auxquelles on le soumit qu'un aperçu de la loi fiscale du 31 mai 1846 et du décret du 27 mars 1852.

Par la loi de 1846 tout fabricant est tenu de se munir d'une licence avant de commencer ses travaux. Il doit consigner sur un registre les opérations de sa fabrication. Son usine est ouverte aux perquisitions des employés de la régie. On fait avant la reprise et après la cessation des travaux

(1) Cauwès, *op. cit.*, t. II, p. 590.

de chaque campagne, un inventaire général de la production. Les quantités de sucre excédant le compte du fabricant sont ajoutées aux charges, le droit est dû sur les quantités manquantes... la fabrication de l'année suivante ne peut être reprise qu'après enlèvement de tous les produits de la campagne précédente.

Tout cela n'est rien cependant à côté des tracasseries qui résultèrent pour les fabricants de sucre du décret du 27 mars 1852 complété par un règlement d'administration publique du 1er septembre de la même année.

« Les fabriques sont désormais soumises à la surveillance permanente du service des douanes et des contributions indirectes. Le fabricant doit disposer dans l'intérieur de son usine pour servir de bureau aux employés de l'administration un local convenable de 12 mètres carrés au moins, garni de chaises, de tables et d'un poêle ou d'une cheminée... Les jours et fenêtres du magasin affecté au dépôt des sucres terminés doivent être garnis d'un treillis en fer de mailles à ouverture maximum de 5 centimètres. L'administration peut exiger que tous les jours et fenêtres de la fabrique et des bâtiments attenants soient également garnis d'un treillis ; qu'il n'existe aucune communication intérieure entre la fabrique et la maison d'habitation ; que la fabrique et ses dépendances n'aient qu'une entrée habituellement ouverte et que les autres portes soient fermées à 2 serrures. »

Mais laissons les conditions imposées aux bâtiments qui doivent servir de fabrique, nous n'en finirions pas et pénétrons dans l'intérieur de l'usine, l'administration nous y suit :

« Les contenances des vaisseaux déclarés seront vérifiées par la jauge métrique. Le fabricant fera apposer sur cha-

cun des vaisseaux un numéro d'ordre et l'indication de la contenance en litres..., le fabricant tiendra un registre qui servira à constater toutes les défécations et y inscrira l'instant où le jus commencera à couler dans la chaudière, la date et l'heure du commencement de l'opération et la fin de la défécation... Un second registre servira à inscrire les résultats de la cuite..., les employés prendront en compte le volume des sirops versés dans les cristallisoirs et les marqueront par une étiquette générale. Le fabricant ne pourra les déplacer qu'avec l'autorisation du service... Le sucre obtenu ne pourra être enlevé qu'après vérification et prise en charge de son poids par le service... »

« Les magasins à sucre n'auront qu'une porte fermée à deux serrures. Les employés garderont une des 2 clés et les magasins ne pourront être ouverts qu'en leur présence... etc... etc. »

Ce n'était pas tout ; jusqu'en 1864 le sucre indigène demeura exclu des avantages faits aux sucres d'outre-mer lorsqu'on les réexportait. Cette différence de traitement était logique tant que le sucre indigène était indemne, mais lorsqu'à partir de 1837, il fut soumis à la taxe comme les sucres coloniaux, il devint absolument injuste de ne pas le faire bénéficier des mêmes détaxes, d'autant plus que ces détaxes s'élevaient quand les droits s'élevaient eux-mêmes et qu'ils frappaient plus lourdement et sans compensation le sucre de betterave.

Tout cela montre bien comment pendant de longues années le législateur ne s'est pas rendu compte de l'avenir réservé à une industrie si précieuse pour la prospérité agricole des pays qui la possèdent.

En dehors du décret de 1811 qui l'a implantée sur notre sol, l'État n'a été réellement favorable à cette industrie

que pendant les années où il a oublié son existence. Dès qu'il s'est repris à s'occuper d'elle cela a été pour prendre des mesures défavorables à son égard pour, à un instant même, vouloir radicalement la supprimer.

Il nous faut arriver jusqu'en 1884 pour, à travers le fouilli de lois établies sur la matière, en trouver enfin une qui ait conscience de la situation et soit édictée en vue de faire acquérir à la sucrerie de betteraves la place qu'elle doit occuper.

Malheureusement quand on s'aperçoit du mal il est déjà profond, des concurrences redoutables ont eu le temps de naitre et de se fortifier.

APPENDICE. — *Le sucre de betterave en Allemagne.*

Pendant que la sucrerie indigène était contrariée en France par toutes ces entraves, tandis que le fisc français, avec une science administrative consommée, s'efforçait d'atteindre les moindres parcelles de sucre produites, les sucreries de betterave se développaient progressivement en Allemagne sous la protection tutélaire d'un régime législatif absolument différent. De 1841 à 1861 la sucrerie allemande ne produisit pas en vue de l'exportation. Ce qui fit son succès, c'est que dès le 1er septembre 1841, l'impôt fut basé directement sur la betterave. Les fabricants ont dès lors eu un intérêt évident à retirer d'une quantité de betteraves donnée le maximum de sucre possible. Celui qui obtenait avec 100 kilos de betteraves 10 kilos de sucre au lieu de 6, avait en réalité 4 kilos exempts de droits. Aussi cultivateurs et fabricants se sont-ils mutuellement incités à obtenir des betteraves de plus en plus riches en saccharine. En France, où jusqu'en 1884 le même stimulant n'existait pas, le cultivateur visait toujours au ren-

dement maximum de poids brut de betteraves à l'hectare.

Le résultat a été que nous en étions encore à des qualités de betteraves donnant 5 à 6 0/0 de sucre quand l'Allemagne obtenait déjà 10 et 12 0/0.

De plus l'impôt établi en Allemagne fut à l'origine assez minime.

Impôt sur le sucre en Allemagne.

Années		Quotité	Base de perception	Années		Quotité.
1841	marks	0,10	par 100 kilos de betterave	1858	marks	1,60
1844	»	0,30	»	1869	»	1,70
1850	»	0,60	»	1888	»	0,80
1853	»	1,20	»	1891/2 (1)		

Une législation de ce genre est éminemment favorable au progrès; l'Allemagne a pu s'en rendre compte. Jusqu'en 1861 elle se contentait de son propre marché, à partir de cette époque elle commence à travailler pour l'exportation; un drawback de 20 fr. 62 par 100 kilos de sucre sortant est établi et il est porté à 21 fr. 50 en 1869. Dès cette année le raffinage des sucres extra-européens disparaît, car ces sucres touchent à leur réexportation le même drawback que les sucres indigènes et ils ont payé à leur entrée des droits beaucoup plus élevés que ceux qui ont atteint ceux-ci par l'impôt sur la betterave.

Bref bonis de fabrication d'autant plus considérables que la fabrication se perfectionnait davantage, drawback d'autant plus avantageux que les progrès réalisés étaient plus grands, tel est le régime sous lequel vécut la sucrerie allemande de 1861 à 1888.

Les résultats furent de nature à la satisfaire, en 1874, sa production est de 300.000 tonnes; en 1880, de 500.000; en 1893, elle atteint près d'un million, aujourd'hui ce chiffre est de beaucoup dépassé.

(1) A partir de 1891/2, impôt direct de consommation.

Ce n'est que lorsque cette industrie fut fortement établie que le fisc allemand modifia sa base de perception d'impôt et encore prit-il garde de ménager une transition d'un régime à un autre. Par la loi du 1er août 1888 l'impôt sur la betterave est abaissé à 80 pfennigs par 100 kilos et combiné avec un impôt à la consommation de 12 marks. Le sucre exporté bénéficie du remboursement de l'impôt à la consommation, et d'un drawback correspondant à l'impôt sur la betterave et évalué à marks 10,65 pour les raffinés et marks 8,50 pour les bruts de 90 à 98 degrés.

La loi du 31 mai 1891 fixe qu'à partir du 1er août 1892 l'impôt sur la betterave est aboli ainsi que le drawback, l'impôt de consommation est élevé à 18 marks par 100 kil. et des primes directes à l'exportation sont instituées pour 5 ans. Le taux des primes varie de marks 1,25 à 2,25 suivant les qualités et la loi fixe qu'il ne sera plus que de 1 à 1,75 à partir de 1895. Mais cette année-là une loi du 9 juin maintient les taux primitifs.

Une loi du 27 mai 1896 double presque ces primes sans limiter leur durée, disant seulement qu'elles pourront disparaître si les autres nations cessent d'en donner de directes ou d'indirectes. De plus la même loi établit des taxes de fabrication différentielles. Les petites usines, celles qui commencent, paient des taxes réduites pendant les premières années. Cette dernière disposition est pour pousser à des fondations nouvelles.

Sous l'influence de ce régime si différent du nôtre, l'Allemagne qui, en 1871/72, exportait 12.120 tonnes de sucre alors que nous en exportions 283.638 tonnes, vit, pendant la campagne 1883/84, ses exportations monter à 595.688 tonnes, alors que les nôtres tombaient à 104.033.

Il est juste cependant d'ajouter que si nos voisins Teu-

tons ont mieux que nous résolu la question sucrière, cela vient en grande partie de ce que le problème est chez eux beaucoup moins complexe qu'ici.

De l'autre côté du Rhin, il n'y a que trois intérêts à concilier : ceux de l'agriculture, ceux des fabriques de sucre, ceux des raffineries.

Chez nous il faut tenir compte de cinq intérêts divers, parfois opposés : ceux des cultivateurs de betteraves, ceux des planteurs de canne à sucre des colonies, ceux des fabricants de sucre de betteraves.

Les raffineries se divisent de leur côté en deux camps ; les raffineries parisiennes qui emploient surtout le sucre de betteraves et accidentellement celui de cannes, et les raffineries des ports qui, au contraire, transforment principalement le sucre de canne et ne traitent celui de betterave que par occasion.

Cette différence de situation a eu une influence décisive sur la législation sucrière des deux pays. Tandis qu'en Allemagne on développait les sucreries de betterave sans arrière-pensée, en France on les a pendant de longues années combattues, on a même songé, à une certaine époque, à les interdire, pour laisser le champ libre aux sucres coloniaux.

La loi du 27 juillet 1884 en France.

Le simple examen de la part contributive de la betterave dans la production sucrière annuelle du globe, suffit pour montrer combien nos législateurs passés étaient mal inspirés en entravant la betterave française, au lieu de l'aider à conserver l'avance qu'elle avait acquise sur ses concurrentes étrangères. Voici en effet le tableau de production de ces dernières années dans le monde :

Production de sucre par tonne (1).

Années	Sucre de canne	Sucre de betterave	Ensemble
1885-86	2.590.000	2.178.511	4.768.511
1886-87	2.631.000	2.748.518	5.379.518
1887-88	2.626.000	2.386.142	5.012.142
1888-89	2.453.000	2.636.640	5.089.640
1889-90	2.507.000	3.536.059	6.043.059
1890-91	2.597.000	3.640.000	6.237.000
1891-92	2.785.000	3.445.000	6.230.000
1892-93	2.769.000	3.341.000	6.113.000
1893-94	3.260.000	3.786.000	7.046.000
1894-95	3.137.000	4.691.000	7.828.000
1895-96	2.526.000	4.232.000	6.788.000
1896-97	2.432.000	4.822.000	7.254 000
1897-98	2.910.000	4.676.000	7.586.000
1898 99 (évaluation).	3.049.960	4.674.000	7.724.000

Ce tableau montre l'importance croissante des sucreries de betterave en général.

En France en particulier, cette industrie occupe près de 60.000 ouvriers ; elle fournit à la marine marchande plus de 300.000 tonnes de fret par an ; elle présente au point de vue agricole un intérêt primordial, la culture de la betterave couvre en France une superficie de plus de 550.000 hectares. Grâce à son développement, l'impôt sur le sucre qui en 1850 ne rapportait au fisc que 50 millions, lui en fournit aujourd'hui plus de 200 par année.

Aussi a-t-on fini par comprendre les erreurs que l'on avait commises à son égard. Un parti important se forma pour obtenir une législation qui fût favorable à ses pro-

(1) Baron d'Aulnis de Bourrouil, *op. cit.*, p. 99.

grès tout en sauvegardant les intérêts de nos sucres coloniaux.

Instruit par l'exemple de l'Allemagne, le législateur français édicta la loi du 27 juillet 1884 qui, la première en France, prit la betterave comme base de l'impôt. La fabrication put alors bénéficier de bonis de 2 manières : Soit par abonnement en payant sur un rendement présumé de 5 à 6 0/0 soit en bénéficiant d'un déchet de 8 0/0 sur le rendement réel constaté, mais cette seconde façon n'était admise que jusqu'en 1887 ; après, l'abonnement devenait obligatoire.

L'effet bienfaisant de cette loi ne se fit pas attendre ; dès ce moment notre production qui, après avoir atteint en 1875-76 le chiffre de 460.000 tonnes, était tombée en 1880 à 280.000, se releva ; dès la campagne de 1886-87 elle atteignit 506.000 tonnes. L'heureuse impulsion donnée à notre industrie sucrière par cette loi apparaît d'ailleurs clairement si l'on consulte le tableau comparatif des rendements obtenus à partir de cette époque en France et à l'étranger. On voit de suite, à quel point nous étions jusqu'à ce moment-là devancés par l'Allemagne et par l'Autriche, et l'on voit en même temps, combien notre fabrication a constamment progressé depuis, rattrapant ses concurrentes sur ce point, les dépassant même :

Rendement effectif de kilos de sucre brut de 88° par 100 kilos de betteraves (1).

Campagnes.	Allemagne.	Autriche-Hongrie.	France. Sucre brut.	France. Sucre raffiné.
1884-85	10.79	11.66	6.64	5.99
1885-86	11.43	11.75	8.69	7.83
1886-87	11.87	11.83	9.73	8.86
1887-88	13.08	12.30	10.67	9.62
1888-89	11.96	11.03	10.84	9.77
1889-90	12.36	11.74	11.62	10.47
1890-91	12.09	11.18	10.4	9.46
1891-92	12.06	11.84	11.4	10.265
1892-93	11.94	11.25	10.61	9.563
1893-94	12.34	13.03	10.95	9.87
1894-95	12 15	12.20	11.25	10.135
1895 96	13.11	13.50	12.17	10.97
1896-97	12.66	11.82	10.99	9.90
1897-98	12.79	12.15	12.65	11.4
1898-99			13.32	12.

Malheureusement le fisc veillait !

Dès que cultivateurs et fabricants eurent perfectionné les premiers leur culture, les seconds leurs procédés de fabrication, pour obtenir des excédents de rendement qui leur procuraient des bonis, le Trésor se présenta pour en recueillir sa part.

La loi du 4 juillet 1887 augmenta la présomption de rendement à 7 kilos avec addition d'une plus-value annuelle de 250 grammes pour les années suivantes.

Fabricants et cultivateurs ayant eu la faiblesse de perfectionner encore leurs procédés une nouvelle loi du 5 août 1890 vint soumettre à une surtaxe spéciale de 30 francs

(1) Baron d'Aulnis de Bourrouil, *op. cit.*, p. 104.

les excédents de rendement, et renforça les sévérités du régime de l'exercice.

Enfin une loi du 27 juin 1891 est venue accroître encore la part du Trésor dans ce que l'on a appelé le « partage des indemnes ». Le rendement légal est porté à 10 fr. 50 0/0 et au delà de ce chiffre la moitié seule des sucres produits est admise au bénéfice du droit réduit.

On ne pouvait chercher à démolir avec plus de persistance ce que l'on s'était efforcé de créer en 1884.

C'était d'autant moins sage, que les autres pays continuaient à grands pas leur marche en avant. Sans reparler de l'Allemagne qui nous a distancés d'une façon effrayante la Russie atteint vers 1892 la production de 525.000 tonnes ; l'Autriche-Hongrie, à la même époque, celle de 575.000 tonnes (1), dans la campagne 1898-99 sa production a surpassé la nôtre d'environ 190.000 tonnes.

L'Autriche-Hongrie a pris une part plus active encore dans la guerre des primes par la loi du 7 juillet 1896. Le but de cette loi n'a pas été de modifier le taux des primes, mais de permettre leur paiement intégral. Jusqu'alors, le crédit alloué de 5 millions de florins était insuffisant pour solder la totalité des primes acquises par les exportateurs, la loi en question en portant à 9 millions la somme annuelle affectée à leur service rend possible leur entier acquittement.

Loi du 6 avril 1897.

C'est en se rendant compte de l'intensité de cette lutte et de l'importance de son enjeu que, sans en revenir au régime de la loi de 1884, on a voté la loi du 6 avril 1897, pour ne pas demeurer trop en arrière.

(1) Cauwès, *op. cit.*, t. I, p. 584.

Cette loi renforce la protection résultant des primes indirectes par la création de primes directes d'exportation et par l'établissement de nouvelles détaxes de distance.

Pour mieux comprendre l'économie de cette loi et apprécier plus en connaissance de cause les charges qu'elle crée, rapportons-nous aux chiffres donnés par le Gouvernement d'abord, par la commission des douanes ensuite, dans les projets qu'ils soumirent aux Chambres.

Dans le projet du Gouvernement du 29 octobre 1896, projet qui, soit dit en passant, s'occupait comme l'autre de subvenir aux dépenses des primes qu'il proposait (1), les dépenses prévues sont évaluées comme suit :

Dépenses.

	Kilos.	Par 100 kil.	Francs.
Primes d'exportation :			
Raffinés et assimilés . .	200.000.000	à 2 fr. 50	5.000.000
Sucres bruts de 65° à 98.	100.000.000	1 » 60	1.600.000
Détaxes de distance :			
Suc. venant des Antilles.	54.000.000	à 1 » 75	945.000
» autres colonies.	46.000.000	2 » »	920.000
Détaxe dite de cabotage.	50.000.000	1 » 20	600.000
		Total . . .	9.065.000

Recettes.

Relèvement du droit de consommation de 60 à 62 fr. 50 ; 410.000.000 kil. à 2 fr. 50 . . . 10.250.000

Les détaxes de distance sont instituées en faveur des colonies, et de façon à compenser les augmentations de fret que supportent les plus éloignées.

La détaxe dite de cabotage est établie en faveur des raf-

(1) Voir ci-devant « moyens d'atténuer les inconvénients des primes au point de vue budgétaire ».

fineries des ports pour leur permettre de traiter les sucres bruts provenant des départements du Nord de la France.

Dans le projet de la commission des douanes les chiffres ci-dessus se trouvent presque doublés.

Les primes d'exportation sont portées à 3 fr. 50, 4 francs et 4 fr. 50, suivant la nature des sucres et le titrage.

Les détaxe de distances deviennent de 2 fr. et 2 fr. 50.

La détaxe de cabotage est étendue aux sucres indigènes expédis par voie ferrée lorsque la distance parcourue est d'au moins 250 kilomètres, le chiffre en est élevé à 2 francs par 100 kilos nets de sucre raffiné.

Les dépenses sont couvertes : 1° Par une surtaxe de 2 fr. 50 sur les sucres livrés à la consommation.

2° Par une taxe dite de raffinage de 2 fr.0/0 sur les sucres mis en œuvre dans les raffineries et non destinés à l'exportation.

3° Par une taxe de fabrication de 1 franc par 100 kilos sur les sucres bruts produits dans les fabriques, n'allant pas en raffinerie et non destinés à l'exportation.

L'économie du projet est la suivante :

Dépenses.

	Kilos.	Francs.
Primes d'exportation . .	330.000.000	
	(taux de 3 fr.50 à 4 fr. 50)	13.700.000
Détaxes de distances . .	100.000.000	
	(taux de 2 fr.25 à 2 fr. 50)	2.365.000
Détaxes intérieures. . .	60.000.000	
	(taux de 2 fr.).	1.200.000
	Total. . .	17.265.000

Recettes.

Droit de consommation.	430.000.000 (taux de 2 fr. 50)	10.750.000
Droit de raffinage . . .	350.000.000 (taux de 2 fr.)	7.000.000
Droit de fabrication . .	50.000.000 (taux de 1 fr.).	500.000
	Total. . .	18.250.000

Ce projet souleva les critiques de la commission du Budget qui, appelée comme toujours à donner son avis sur les projets qui créent des primes, en émit un défavorable.

Elle remarqua que les droits de raffinage et de fabrication sur les sucres destinés à la consommation intérieure, constituaient à proprement parler de simples majorations du droit de consommation en le portant de 60 francs à 63 fr. 50 et 64 fr. 50.

Elle évalua la consommation intérieure à 400.000.000 de kilos seulement, d'où déjà un déficit de 750.000 francs.

De déductions en déductions, en tenant compte des stocks existants qui avaient déjà payé l'impôt et échappaient par suite aux surtaxes proposées, elle escomptait un déficit d'environ 12 millions sur les recettes espérées.

Ces observations n'empêchèrent ni le vote de la loi, ni l'adoption des taux de primes proposés par la commission des douanes. Elles amenèrent seulement l'insertion dans la loi du 6 avril 1897 d'une clause de sauvegarde et une augmentation du droit de raffinage qui fut porté à 4 francs. En outre pour éviter le déficit que l'on craignait de voir se produire par le primage des stocks existants, seuls les sucres produits pendant la campagne en cours et

les campagnes à venir devaient bénéficier des primes (art. 1) et les stocks existants étaient frappés par les surtaxes nouvelles (art. 6).

La clause de sauvegarde est formulée par l'article 12 : « Dans le cas où le montant des primes allouées pendant une campagne excéderait le produit des taxes de fabrication et de raffinage prévues par la présente loi, le taux des primes serait pour la campagne suivante, ramené au chiffre nécessaire pour couvrir le Trésor de son avance...

Nous avons déjà eu occasion d'examiner les bons et mauvais côtés des clauses de sauvegarde. Leur utilité au point de vue de l'équilibre budgétaire est aussi incontestable que l'incertitude fâcheuse dans laquelle elles laissent, formulées ainsi, l'industrie que l'on prétend soutenir.

Une stipulation de ce genre frapperait à peu près inévitablement d'impuissance une loi de primes destinée à provoquer la création d'un matériel puissant et coûteux. Ce n'est pas l'appât d'une prime qu'on peut lui enlever l'année suivante qui engagera un industriel à risquer des capitaux dans une entreprise qui ne lui permettra d'espérer l'amortissement de son matériel qu'au bout de longues années.

Ici cependant une considération spéciale permettait de recourir avec moins d'inconvénients à une précaution de ce genre.

Comme le fit ressortir le rapporteur, les primes directes à l'exportation des sucres étaient en grande partie établies afin que dans les conférences internationales, réunies en vue de combiner leur suppression partout, la France pût obtenir cette suppression dans les autres pays en offrant de la réaliser chez elle (V. art. 11).

C'est en s'appuyant sur les mêmes raisons et pour pouvoir offrir des concessions analogues à celles que l'on ré-

clamerait que l'on fixa le taux des primes à un chiffre équivalent à celui adopté en Allemagne (de 2,50 à 3,25 marks suivant qualités).

Pour des primes appelées à jouer un semblable rôle, une clause de sauvegarde ne présente guère d'inconvénients.

Malheureusement comme l'a encore montré l'échec de la conférence de 1898, l'entente, malgré toutes ces combinaisons, demeure toujours difficile à cause des encouragements indirects plus ou moins occultes que les États auront toujours tendance à donner pour assurer le triomphe d'une industrie dont ils sentent tous les jours davantage l'importance (1).

Effets de la loi du 6 avril 1897.

La suppression des primes d'exportation et la consommation du sucre.

La loi de 1897 est trop récente pour que l'on puisse examiner la totalité de ses résultats et l'influence que l'augmentation de 6 à 7 0/0, subie par le droit de consommation pour subvenir au paiement des primes, exercera sur cette consommation même.

Est-il à présumer que sous le poids du nouvel impôt, la consommation du sucre qui est progressive dans le monde entier va se restreindre chez nous ?

Faut-il penser que sans ce supplément de taxe la con-

(1) Des « unions sucrières » ont cependant été conclues à diverses reprises entre quelques pays ; la 1re celle de 1864 conclue par la France avec la Hollande, la Belgique et l'Angleterre, fixait les rendements à 76 0/0-81-85-87 0/0 suivant les types, ce qui limitait les primes indirectes, mais grâce aux progrès réalisés par les raffineries, ces rendements furent encore dépassés.

sommation intérieure se serait assez accrue pour absorber la totalité de la production nationale ; que sans dommage aucun pour l'industrie sucrière elle aurait pu renoncer à la lutte pour l'exportation ?

C'est assez peu vraisemblable. Si, comme on le dit, la consommation individuelle atteint en Angleterre 31 kilos, et n'est en France que de 11 kilos, cela s'explique moins parce que l'impôt renchérit le sucre ici, qu'à raison de ce que chez nos voisins l'usage général du thé en fait une denrée de première nécessité.

Pour que nous absorbions 750.000 tonnes de sucre environ au lieu de 400 à 430.000, il faudrait une différence d'impôt de plus de 6 à 7 0/0 en admettant que la question de prix soit le seul obstacle à une consommation plus considérable.

Avant 1880 les sucres étaient taxés à 120 0/0 de leur valeur. La loi du 19 juillet de cette année-là, en abaissant le droit de 73 francs par 100 kilos à 40 francs, opéra un dégrèvement de 44 0/0. Le relèvement de la consommation ne fut que de 20 0/0. Par contre des augmentations ultérieures de taxe ne ralentirent pas la consommation qui atteignit 446.000 tonnes en 1887, mais c'était sous le régime de la loi de 1884, loi éminemment favorable à la production puisqu'elle procurait aux fabricants des bonis d'autant plus considérables qu'ils perfectionnaient davantage leurs procédés ; le droit avait cependant été successivement porté de 40 à 50 francs puis de 50 à 60. Le législateur s'étant ensuite efforcé de frapper les bonis, la consommation descendit à 432.000 tonnes en 1888 et à 412.000 en 1889.

Dans tous ces changements l'amplitude des variations du droit a été beaucoup plus grande que celle des mou-

vements de la consommation, une augmentation de taxe de plus de 50 0/0 a été suivie d'une rétraction moindre de 8 0/0. On ne peut donc guère conclure qu'en faisant disparaître les primes et en réduisant l'impôt de 7 à 8 0/0 on accroîtrait la consommation de près de 80 0/0, ce qui serait nécessaire pour que la France absorbe la totalité de sa production sucrière.

Il est vrai que nous ne parlons ici que des primes directes et que les autres sont plus considérables qu'elles.

On évalue que les deux réunies coûtent annuellement au Trésor de 70 à 80 millions de francs, soit le tiers à peu près de ce que rapporte l'impôt sur le sucre.

Comment évaluer la réduction d'impôt que permettrait de réaliser la disparition de toutes ces primes?

S'il ne s'agissait que d'opérations arithmétiques à faire le calcul serait facile, mais ce sont les répercussions économiques qui compliquent le problème.

Une diminution de 33 0/0 sur les taxes, n'augmenterait pas la consommation dans des proportions suffisantes pour assurer l'absorption sur place de tous les sucres produits. Dès lors si l'absence de débouchés n'accentuait pas la baisse au-dessous du chiffre prévu, assez pour provoquer la demande et amener l'écoulement des stocks, il y aurait un abaissement de production qui se répercuterait sur le rendement de l'impôt. En d'autres termes pour que le changement de régime ne diminuât pas les recettes fiscales il faudrait diminuer l'impôt, d'une quotité inférieure au rapport des primes existantes aux recettes actuelles. On ne pourrait pas en un mot faire bénéficier le consommateur de l'économie réalisée par la disparition des primes directes et indirectes.

Tout cela montre que le problème n'est pas aussi simple

que certains veulent bien le dire. La suppression brusque des primes d'exportation, faite isolément par la France amènerait sans doute chez nous un avilissement des cours qui serait très heureux pour les amateurs de sucre, mais qui ferait certainement subir une crise dangereuse à notre industrie sucrière. Nous venons de voir qu'elle est assez distancée par ses voisines étrangères pour ne pas être soumise légèrement à une pareille épreuve. Ce serait nous retirer en vaincus d'une lutte pour laquelle nous étions les mieux armés il y a quelque cinquante ans.

Une entente internationale semble seule capable de mettre fin à l'onéreuse guerre de primes dont le sucre est l'occasion ; la loi de 1897,faite en partie pour faciliter cette entente, a pleinement échoué à ce point de vue lors de la conférence de Bruxelles.

Par contre, à un autre égard,les vœux du législateur de 1897, paraissent, partiellement au moins, avoir été comblés : je veux parler des dispositions qui ont pour objet d'augmenter la mise en œuvre de nos produits coloniaux et indigènes par les raffineries françaises. Pour atteindre ce but la loi a adopté deux sortes de mesures. Elle a éloigné par des surtaxes les sucres étrangers (art. 9), elle a en outre établi des détaxes de distances, de cabotage et intérieures, pour permettre aux raffineries les plus éloignées des sucreries de leur demander des sucres bruts.

« Art. 3. — Les sucres bruts provenant des fabriques de la métropole, expédiés des ports français de la mer du Nord et de la Manche, à destination des ports français de l'Atlantique et de la Méditerranée pour être mis en œuvre dans les raffineries établies dans ces ports, en vue de l'exportation, bénéficieront à partir de la promulgation de la présente loi, d'une détaxe de 2 francs par 100 kilos. »

« La même détaxe de 2 francs sera accordée aux sucres bruts provenant des fabriques de la métropole situées à une distance minima de 250 kilomètres du port où se trouve la raffinerie..... lorsque ces sucres seront expédiés... directement par voie ferrée. »

« Elle sera également accordée aux sucres bruts provenant des fabriques de la métropole situées à plus de 300 kilomètres en ligne droite des raffineries de l'intérieur.... »

L'établissement des surtaxes sur les sucres bruts étrangers a naturellement soulevé les protestations des raffineries des ports qui eussent préféré conserver une entière liberté pour régler leurs approvisionnements suivant leurs besoins. Je n'examine pas ici l'étendue de la gêne qui peut en résulter pour elles suivant les époques de l'année ; je me contente de signaler, à titre d'indication, l'influence exercée par la loi nouvelle sur les importations de sucre brut à Marseille.

Voici les chiffres donnés par la Chambre de Commerce de cette ville (1) :

Importations de sucres bruts.

Provenances	1895	1896	1897
Colonies françaises .	49.500.620 k.	64.977.946 k.	68.645.364 k.
Etranger.	30.103.796	30.739.148	1.064.614
Sucreries indigènes.	16.552.283	8.003.916	36.183.000
Totaux. . .	96.156.699	103.721.010	105.892.978

La loi du 6 avril 1897 n'a donc pas diminué les importations de sucre brut à Marseille puisqu'elles ont au contraire augmenté de plus de 2000 tonnes sous son régime, par contre des modifications profondes se sont produites dans les provenances. Les sucreries indigènes ont été favorisées

(1) Compte rendu annuel des travaux (1898).

au grand détriment des produits étrangers puisque ceux-ci perdent près de 30.000 tonnes tandis que celles-là en gagnent plus de 28.000 ; les colonies françaises de leur côté fournissent en plus près de 4.000 tonnes.

Si la loi de 1897 n'est pour rien dans ces résultats, les doctrinaires de l'État-gendarme devront attribuer à un heureux hasard que les circonstances aient réalisé, dans les quelques mois qui ont suivi sa promulgation, un état de choses qu'elle s'était proposé d'établir.

La lutte contre les primes d'exportation.

Si pour les guerres meurtrières, la découverte d'un nouveau projectile amène, de l'autre côté de la frontière, l'invention d'un engin semblable ou la création d'une nouvelle cuirasse ; dans les luttes économiques l'établissement des primes d'exportation est combattu soit par l'établissement de primes rivales équivalentes, soit par la mise en œuvre de droits compensateurs.

Le droit compensateur est une surtaxe spéciale qui tend à renchérir à son arrivée au pays destinataire un produit que la prime d'exportation du pays expéditeur voudrait y faire parvenir à bas prix.

Le droit compensateur est à la prime, ce que la cuirasse est au boulet ; il neutralise son action. Quand son efficacité est complète, l'effet de la prime d'exportation est annihilé, si l'efficacité n'est que relative ses coups sont seulement amortis.

Dans la guerre des sucres les nations européennes luttent entre elles prime contre prime, au delà de l'océan on a créé des droits compensateurs.

Les États-Unis (qui sont avec l'Angleterre les princi-

paux acheteurs de sucre brut) n'ont pas hésité, pour protéger le sucre de canne, à frapper, dès le mois d'août 1897, tous les sucres primés d'Europe d'une surtaxe à peu près égale aux avantages fiscaux dont jouissent ces sucres.

C'est ainsi que les sucres français sont soumis à un droit supplémentaire d'environ 10 francs par 100 kilos correspondant aux primes de fabrication et d'exportation, alors que les sucres allemands et autrichiens ne paient qu'une taxe de 4 fr. 50 par 100 kilos pour compenser la prime de sortie, ces sucres ne recevant pas d'autre allocation apparente.

La France se trouve par suite placée pour son exportation dans une situation inférieure par rapport à ses concurrents européens luttant eux-mêmes avec peine contre les sucres de Cuba, du Brésil et d'ailleurs qui, affranchis de toute surtaxe, entrent plus librement aux États-Unis.

Comme d'autre part les sucres de canne étrangers sont de plus en plus chassés d'Europe, par des surtaxes et par la concurrence du sucre de betterave, ils affluent de plus en plus dans les raffineries de New-York, de Boston et de Philadelphie, qui ne s'adressent dès lors plus à l'Europe que pour le complément de leurs approvisionnements. Il y a là un débouché qui se ferme tous les jours davantage aux sucres de betterave ; les primes d'exportation créées pour le leur faciliter auront aidé à le leur faire perdre.

Les droits compensateurs remplissent ici le rôle d'une cuirasse perfectionnée qui rend les coups qu'elle reçoit.

L'absurde état de choses que présente de nos jours la question sucrière offre des arguments précieux aux adversaires systématiques de l'intervention de l'État en faveur de l'industrie. Il n'y aurait point de guerre de primes si aucun État n'en donnait.

Et cependant, pour nous, cette situation montre plus encore le danger qu'il y a, à ne permettre à l'État de s'occuper des richesses nationales qu'au point de vue de la part qu'il peut en prendre.

Si nos gouvernants d'autrefois avaient mieux prévu l'avenir réservé aux sucreries indigènes, si la rapacité du fisc n'avait pas étouffé dans son nid cette poule aux œufs d'or, nous n'en serions pas réduits aujourd'hui à user d'armes spéciales et coûteuses pour reconquérir un terrain qui nous était acquis.

CONCLUSION

Que conclure de cette étude sur les primes ?

Faut-il avec ceux qui les exaltent les considérer comme la panacée capable de remédier à toutes les détresses économiques ?

Vaut-il mieux avec ceux qui les dénigrent les proscrire impitoyablement, comme une exploitation honteuse du Trésor au profit de quelques individualités ?

A mon avis, aucune de ces opinions extrêmes n'est vraie.

Le système des primes,comme toute invention humaine, a ses bons et ses mauvais côtés.

C'est une force, employée à propos elle peut faire beaucoup de bien ; dirigée de travers, faire beaucoup de mal.

Je crois qu'on se trompe quand on condamne les primes par principe, et qu'on se trompe aussi en pensant qu'avec elles on peut remédier à toutes les infériorités industrielles.

Ce qui longtemps leur portera tort, c'est qu'on ne veut pas les considérer comme une force qu'il serait nécessaire d'étudier avec soin, expérimentalement et théoriquement, pour apprendre à la manœuvrer.

Longtemps ceux qui auront besoin des primes diront

qu'elles constituent un excellent procédé, et ceux qui systématiquement croiront devoir les combattre, accumuleront raisonnements et autorités pour démontrer qu'elles ne valent rien.

Quant à chercher dans quels cas elles sont utiles, et dans quels cas elles sont néfastes, bien peu y songeront et cependant il n'y aurait que cela d'efficace.

Les vices de cherté, injustice, inefficacité, qu'on leur impute volontiers sont, nous l'avons vu, plus apparents que réels.

La prime est un encouragement direct, avec elle le contribuable sait exactement ce que lui coûte la protection, ce qui permet d'apprécier d'une façon plus précise si les sacrifices faits sont en rapport avec le but poursuivi.

En combinant la prime avec les droits de douane on peut mettre pour une bonne part les frais de la protection à la charge de l'étranger, ce qui, quoi qu'on en dise, est complètement impossible avec les droits protecteurs seuls.

Les primes à la production en particulier sont des mesures d'ordre intérieur qui n'entravent en rien les relations internationales et que les traités de commerce n'empêchent pas d'adopter.

Tout cela constitue de sérieux avantages.

Ce n'est certes pas dire que les primes soient sans défauts.

Les dépenses qu'elles occasionnent, comme toutes les dépenses publiques, peuvent ne pas être en rapport exact avec les résultats obtenus, cela peut arriver.

Il peut arriver aussi que des individualités égoïstes (hommes ou compagnies) fassent agir leurs influences pour fausser à leur profit, les mesures que l'on veut prendre.

Il se peut que les fonds donnés en primes aillent vers les plus intrigants au lieu d'aller vers les plus utiles, comme cela arrive parfois pour les charges et les fonctions.

Ce ne sont pas là de petits dangers.

En un mot les primes sont un remède qui, bien employé, donne de bons résultats, mais elles sont un remède..... bienheureux les pays qui peuvent s'en passer.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

DÉFINITIONS ET BUT DE L'OUVRAGE 1

I

LE SYSTÈME DES PRIMES ET LE PROTECTIONNISME 5

A. — **Idée de la protection en général** 7

Libre échange et protectionnisme : règle et exception . . . 7

1° Auteurs admettant le libre échange comme règle et le protectionnisme comme exception 13

2° Protectionnistes admettant le libre échange 16

3° Libres échangistes admettant la protection 17

4° Exemples d'efficacité d'intervention de l'Etat en faveur de l'industrie : Colbert et la marine 18

B. — **Des divers procédés protecteurs** 25

a) *La protection par les mesures restrictives* : 27

1° Prohibitions et droits de douane 27

Inconvénients des droits prohibitifs 32

Inconvénients des droits protecteurs 37

Difficulté d'établissement des droits protecteurs . . 44

α) Ils se transforment facilement en droits prohibitifs ; le drawback ne suffit pas toujours pour empêcher cette transformation 44

β) Ils manquent de précision 51

2° Les surtaxes 56

α) Surtaxe de pavillon 57

β) Surtaxe de tiers pavillon 57

γ) Surtaxe d'entrepôt 59

b) *La protection par les mesures stimulatrices : les primes. Théorie des primes.* 67
1° Inconvénients des primes au point de vue budgétaire, moyens de les atténuer 67
α) Indication des voies et moyens. 67
β) Combinaison des primes et des droits de douane 73
γ) Clauses de sauvegarde 83
2° Dangers des primes. 87
3° Cas d'application et avantages des primes. 89
Industries peu développées.
Industries s'exerçant au delà des barrières douanières.
Traités de commerce empêchant l'emploi des mesures restrictives.
Souplesse et précision. — Appendice : Les surprimes.
Bon marché.
Absence d'entraves. Répercussion heureuse sur des industries non primées.
Franchise du procédé.
4° Taux et bases des primes : Théorie de la « prime encouragement » et de la « prime appoint » . . . 101
5° Incidence des primes 108
α) L'incidence des primes dans la question de la marine marchande 110
β) L'incidence des primes dans la question séricicole. 117
6° Répression des fraudes et des abus 122
7° Les lois de primes sont des lois stimulatrices et non des lois d'assistance 127
Principes du bureau du commerce en 1788. . . . 132
Les primes à l'exportation 133

II

HISTOIRE DE LA DOCTRINE ET DE LA PRATIQUE EN MATIÈRE DE PRIMES. 139

III

EFFETS DES PRIMES. — EXEMPLES D'APPLICATION 161

A. — Les primes à la marine marchande 161

a) *Utilité de la marine marchande* 161
1° Au point de vue militaire 164
α) Recrutement des équipages 165
β) Mise à la disposition de l'Etat d'un matériel indispensable 169
2° Au point de vue économique 182
Déclin de la marine marchande en France, mesures pour la relever 187

b) *Lois du 29 janvier 1881 et du 30 janvier 1893* 191
Détails préliminaires 191

c) *Loi du 29 janvier 1881* 195
1° Constructions navales 195
Dispositions 195
Résultats 201
2° Armements maritimes 207
Dispositions 207
Résultats 218
La loi du 29 janvier 1881 et le cabotage international . . . 224
La loi du 29 janvier 1881 et l'efficacité des primes 230

d) *Loi du 30 janvier 1893* 233
1° Constructions navales 233
Dispositions 233
Résultats 236
2° Armements maritimes 240
Changements apportés au régime de la loi de 1881. 240
1° Prolongation de la durée d'action de la loi . 240
2° Modification des primes originaires 242
3° Allocation des 2/3 de la prime au cabotage international 245
4° Suppression de toute prime pour les navires d'origine étrangère francisés postérieurement au 1er janvier 1893 247
Résultats : 252

Vapeurs. — Long cours. 253
— Cabotage international 257
Voiliers. — Long cours 258
— Cabotage international 261

e) *Le nouveau projet de loi sur la marine marchande* . 263

B. — **Les primes à la sériciculture et à la filature de la soie**. 272

Origine, développement, importance de l'industrie de la soie. 272
Diverses branches de l'industrie de la soie, difficulté de leur protection simultanée, les primes solution du problème . 280
Loi du 13 janvier 1892. 286
Dispositions 286
Résultats. 293
Loi du 2 avril 1898. 299

C. — **Les primes à l'exportation des sucres** 306

L'industrie des sucres en France 308
1° le sucre colonial ou sucre de canne 308
2° le sucre indigène ou sucre de betterave 310
Appendice. — Le sucre de betterave en Allemagne. 316
Loi du 27 juillet 1884 en France. 319
Loi du 6 avril 1897. 323
Effets de la loi du 6 avril 1897. 328
La suppression des primes d'exportation et la consommation 328
Lutte contre les primes d'exportation 333

Conclusion 337

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Hte-Marne).

